



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Facultat de Dret
Facultad de Derecho

FACULTAD DE DERECHO

MÁSTER EN ABOGACÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

CURSO ACADÉMICO [2018-2019]

TÍTULO:

**HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS A
TRAVÉS DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.**

AUTOR/A:

YASSINE DERASSI DARDOUR

TUTOR/A ACADÉMICO/A:

Prof^a. CAROLINA SOLER GARCÍA

RESUMEN

“Defenderemos nuestras fronteras con la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, que ahora se está instalando, solo nueve meses después de que la Comisión lo propusiera. Ahora, las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían trabajar muy estrechamente para ayudar a establecer rápidamente la nueva Agencia.” Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, discurso sobre el Estado de la Unión, 14 de septiembre de 2016.

Cierto es que, en un lapso de tiempo muy corto, se instaló la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. A lo largo del presente estudio vamos a analizar y estudiar todas las actividades que lleva desarrollando la Guardia Europea de Fronteras y Costas hasta la actualidad. Además de examinar cuáles han sido los avances y mejoras respecto de su antecesora FRONTEX, qué deficiencias persisten aún con la nueva Agencia y si los Estados miembros cooperan y trabajan estrechamente con la nueva Agencia para hacer frente a los retos en materia de fronteras externas.

PALABRAS CLAVE

Guardia Europea de Fronteras y Costas; FRONTEX; gestión de las fronteras externas; crisis migratoria; Estados miembros; mejoras, limitaciones y deficiencias; Unión Europea; Comisión Europea.

ABSTRACT

“We will defend our borders with the new European Border and Coast Guard, which is now being put in place, just nine months after the Commission proposed it. At this point, the EU institutions and the Member States should work together to quickly help set up the new Agency.” European Commission President Jean-Claude Juncker, State of the Union Address, 14 September 2016.

Truly, the new European Border and Coast Guard was installed in a short period of time. Throughout this research, we will analyze and evaluate, all the activities that the European Border and Coast Guard has been developing up to the present day. In addition, we will also review the progress and improvements regarding FRONTEX, if there is any persistent deficiencies even with the new Agency, and study if the member States cooperate and work clearly with the new Agency to face the challenges regarding external borders and coasts.

KEYWORDS

European Border and Coast Guard ; FRONTEX ; management of external borders ; migratory crises ; Member States ; improvements, limitations and deficiencies ; European Union, European Commission.

SUMARIO

1. INTRODUCCION.....	5
2. EL FRACASO DE FRONTEX	8
3. DE FRONTEX A LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS	12
3.1. Principales competencias de la GEFC	12
3.2. La estructura orgánica de la Agencia	16
4. MEDIOS PERSONALES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	19
4.1. Los contingentes de reacción rápida	19
4.2. Los funcionarios de enlace	24
5. MEDIOS MATERIALES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	26
5.1. Deficiencias de Frontex	26
5.2. La dotación de medios materiales propios de la GEFC	27
6. ACTUACIONES Y MECANISMOS DE ACTUACIÓN DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS	29
6.1. Evaluaciones de vulnerabilidad.....	29
6.2. Competencias en materia de retorno	37
6.2.1. Cooperación con terceros Estados	43
7. EL NUEVO MECANISMO DE DENUNCIA DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.....	47
7.1. La necesidad de un mecanismo de denuncia en el seno de la Agencia.....	47
7.2. El procedimiento del mecanismo de denuncia	50
7.3. La operatividad del mecanismo de denuncia en la actualidad	53
8. CONCLUSIONES	55
9. BIBLIOGRAFÍA	58
10. ANEXOS	68

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, las personas que intentan cruzar las fronteras europeas lo hacen, para buscar una vida mejor¹, intentando entrar en Europa utilizando cualquier medio posible. Es cierto que, intentan hacerlo por vías legales, pero si tienen la opción, también lo hacen arriesgándose la vida en el Mediterráneo (calificado como el cementerio de los inmigrantes), para huir de la miseria, de la guerra² y de la opresión política en sus Estados de origen.³

Entre los años 2015 y 2016, la Unión Europea (en adelante, UE) percibe una gran afluencia de migrantes, más de un millón de personas⁴. Esto, ha puesto en entredicho la capacidad de la UE de dar respuesta a la grave crisis migratoria⁵. Para ello, la UE adopta una serie de medidas urgentes⁶ en materia lucha contra el tráfico de

¹ Como puede observarse hasta fechas recientes la preocupación por los flujos migratorios incontrolados se centraba en una inmigración, esencialmente, de carácter económico. Esta circunstancia adquiere una identidad propia en la frontera sur de la Unión Europea, ya que la frontera entre Europa y el continente africano representa la separación de mayor intensidad de las existentes en cuanto al desarrollo económico y en el ámbito demográfico; incluso con diferencias mayores a la frontera entre Estados Unidos y México. URBANEJA CILLAN, J., “Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria” *Pliegos de Yuste*, Nº 17, 2016, 139-152, p. 143.

² La República Árabe Siria ha sido uno de los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo que a lo largo del 2011 se ha visto afectado por una serie de protestas y revueltas callejeras, en el marco de la denominada “Primavera Árabe”, que han desembocado en una cruenta guerra civil. Este conflicto armado, que se prolonga hasta la actualidad, viene sumiendo en un baño de sangre a la población siria con varios millones de desplazados internos y de refugiados que han huido a los Estados vecinos y en concreto a la UE. FERRER LLORET, J, “La Unión Europea ante la crisis siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 33, 2014, 1-60, p. 2.

³ Comisión Europea, “La UE y la crisis migratoria”, julio de 2017. Disponible en <https://www.publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/> (Todos los accesos a las páginas web citados a lo largo de este trabajo han sido consultados por última vez a fecha 9 de enero de 2019).

⁴ A lo largo de 2015, se estimó que cerca de 1.046.599 personas cruzaron las fronteras de las costas europeas. A lo largo del año 2016, fueron unas 390.432 personas. Véanse estos datos en, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Flujos migratorios-Europa”, disponible en: <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

⁵ Diario Libre, “La migración masiva hacia Europa es imparable”, 12 de enero de 2016. Disponible en <https://www.diariolibre.com/economia/financial-times/la-migracion-masiva-hacia-europa-es-imparable-AD2410200>

⁶ Tales medidas como las siguientes: Reducir los incentivos a la migración irregular, cooperar con terceros países para la lucha contra el tráfico de personas y las redes delictivas de traficantes, poner en marcha un proyecto piloto en materia de retorno, abordar las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, reforzar el cometido y la capacidad de Frontex, reforzar la coordinación de la UE de las funciones de vigilancia costera etc. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, una Agenda Europea de Migración (COM (2015) 240 final. De 13 de mayo de 2015).

personas⁷, asilo y maximizar la seguridad de sus fronteras. Pero sin duda, la crisis migratoria reprueba⁸ el funcionamiento de la Agencia FRONTEX, hasta el punto de que el 15 de diciembre de 2015⁹, la Comisión Europea propone establecer una de las principales medidas por parte de la UE: la constitución de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (en adelante, GEFC)¹⁰ para dar respuesta a las limitaciones que tenía Frontex a la hora de gestionar las fronteras exteriores de la UE, comenzando ésta a funcionar mediante un reglamento¹¹ el 6 de octubre de 2016.

Dentro de la UE, la ciudadanía tiene derecho a circular, vivir y trabajar libremente en cualquiera de sus países miembros, a sabiendas de que sus derechos se respetarán en su totalidad y con una seguridad más que asegurada desde la creación del espacio Schengen en 1985¹². Todo sin necesidad de pasar ninguna inspección o control de pasaportes. Esto, supuso el inicio de la cooperación para eliminar los controles en las fronteras interiores de los EM. Con base a ello, se facilita la circulación interna en la UE a cambio de reforzar las fronteras externas y blindar ayuda a los Estados sur para hacer frente a la migración.

⁷ Al respecto, en 2016 se detuvo en España una mafia que traía personas subsaharianas y las repartía por diversos puntos de Europa. Sólo en 2016 habían traído unas 500 personas a las que cobraron a cada una 3.000 euros por el viaje. Los traficantes las traían a España a bordo de pateras, aquí eran atendidas por ONGs y luego contactaban con el teléfono que los mafiosos previamente al viaje les habían facilitado, para ser trasladadas a pisos donde vivían en condiciones inhumanas. Los tres países de destino eran Francia, Suecia y Alemania. INÉS OSPINA, G., “Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, N°42, octubre 2016, 99-158, p. 123.

⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen.

⁹ Comisión Europea “A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders” 15 de diciembre de 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm

¹⁰ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) N° 2007/2004, el Reglamento (CE) N° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015. En adelante, Propuesta de Reglamento COM (2015) 671 final.

¹¹ REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) N° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (DOUE L 251/11, de 16 de septiembre de 2016). En adelante, Reglamento 2016/1624.

¹² Las disposiciones de Schengen establecen: la supresión de controles en las fronteras interiores de los Estados Miembros de Schengen; normas comunes para el control en las fronteras exteriores; una política común de visados, así como medidas de apoyo para la supresión de controles en las fronteras interiores (en particular, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal). AVILÉS CABRERA, L.G., “FRONTEX: La formación de los guardias de frontera europeos”, *Boletín IUI SI (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior)*, 2009, 1-26, p 1.

De este modo, las competencias en materia de fronteras están compartidas entre la UE y los diferentes Estados Miembros de la UE (en adelante, EM) con la finalidad de llevar a cabo unas políticas de gestión comunes. Por ello, la GEFC está integrada por:

1. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.
2. Las autoridades nacionales de los EM responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo¹³.

Sin embargo, no hay que olvidar que son los EM, los principales responsables de gestionar sus fronteras externas. Mención a la que hace, en la exposición de motivos, el Reglamento (UE) 2016/1624, en el que se sostiene que “la gestión europea integrada de las fronteras debe aplicarse como una responsabilidad compartida de la Agencia y de las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas y cualesquiera otras tareas de control fronterizo. Aunque los EM siguen siendo los principales responsables de gestionar sus fronteras exteriores, tanto en interés propio como de todos los EM, la Agencia debe apoyar la aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores mediante el refuerzo, la evaluación y la coordinación de las acciones de los EM que ejecuten dichas medida”¹⁴.

Además, en otro considerado de la exposición de motivos del Reglamento 2016/1624, se indica que “es necesario supervisar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores, hacer frente a los retos de la migración y a las posibles amenazas futuras en las fronteras exteriores, garantizar un nivel elevado de seguridad interior en la Unión, salvaguardar el funcionamiento del espacio Schengen y respetar el principio general de solidaridad. Teniendo esto en cuenta, resulta necesario reforzar la gestión de las fronteras exteriores basándose en el trabajo de FRONTEX y haciendo que se convierta en una agencia con una responsabilidad común para la gestión de las fronteras exteriores.”¹⁵

¹³ Artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁴ Considerado 6 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁵ Considerado 10 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624.

Es cierto que tanto los EM como la UE están realizando labores significativas¹⁶ para cumplir con los propósitos¹⁷ y los principales cambios desde la adopción del Reglamento, sin embargo, siguen eternizando las limitaciones y la problemática que presentaba la antigua FRONTEX.

En virtud de lo expuesto con anterioridad, a lo largo de este proyecto, se va a realizar un estudio comparativo y funcional de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en relación con FRONTEX, además de hacer un breve recorrido del funcionamiento y los antecedentes de la nueva Guarda Europea de Fronteras y Costas, analizar el fracaso de FRONTEX (2); las competencias básicas y la estructura orgánica de la GEFC (3); establecer y desarrollar los medios personales (4) y medios materiales (5) con los que cuenta la GEFC; conocer qué actuaciones y mecanismos de actuaciones se están llevando a cabo (6); presentar el nuevo mecanismo de denuncia y su necesidad (7); además de estipular los puntos positivos y críticas hacia la GEFC en cada uno de los epígrafes anteriores, analizar qué promesas se han cumplido y qué deficiencias persisten, asimismo, comprobar si la UE se ha asignado las medidas necesarias para hacer frente a los desafíos en la gestión de fronteras exteriores.

2. EL FRACASO DE FRONTEX

A principios del siglo XXI, el espacio europeo, experimentó una proliferación de acciones y actividades encaminadas a satisfacer órdenes de agencias europeas que habían sido creadas para aumentar la cooperación entre los EM. La Comisión europea, con el propósito de crear un órgano común de gestión de fronteras exteriores que mejorase satisfactoriamente la coordinación entre los servicios nacionales encargados de la gestión de las fronteras externas, propuso en el año 2003, la creación de la Agencia

¹⁶ Las intervenciones en la ruta del Mediterráneo Central permitieron, desde febrero de 2016, rescatar a más de 285.000 migrantes, mientras que en 2017 se salvó la vida a más de 2.000 migrantes en el desierto tras haber sido abandonados por los traficantes. Además, las llegadas irregulares disminuyeron en 2017 y en los primeros meses de 2018. Comisión Europea. Representación en España “Migraciones: logros y desafíos” 14 de marzo de 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/spain/news/180314_migration-review_es.

¹⁷ Además de reforzar el control y vigilancia de las fronteras exteriores, otros grandes objetivos de la UE son la cohesión económica, social y territorial de todas las regiones bajo el principio de subsidiariedad. Muchos EM no creen en la eficacia de la UE en gestionar las fronteras exteriores, por ello, endurecen la gestión de sus propias fronteras interiores. ORTEGA MORENO, I., “Hacia la Cohesión territorial de Europa: Perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo”. *Revista de Estudios Europeos*, Nº 71, enero-junio de 2018, 381-395, p. 381.

Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), recogida en el Reglamento fundacional¹⁸ y comenzando sus labores en el 2004.

Teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los EM, FRONTEX, se encargaba de facilitar y hacer más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores. Para ello, esta Agencia Europea aseguraría la coordinación de las actuaciones de los EM para aplicar dichas disposiciones, contribuyendo así a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los EM¹⁹. Queda bastante claro que dichas referencias ni funcionaron ni fueron reforzadas por FRONTEX debido a la falta de cooperación de los EM.

La problemática en materia de gestión de las fronteras surge en el momento en el que FRONTEX no podía dar respuesta a la grave crisis migratoria, debido a su poder limitado y su ineficacia, a la hora de apoyar a los EM a defender las fronteras exteriores de la grave crisis migratoria que sufría Europa en los años 2015 a 2016. Ese poder limitado era fruto de: la insuficiencia de personal; de la escasa dotación presupuestaria para poder llevar a cabo sus funciones; de la carencia de autoridad más que necesaria para llevar a cabo sus propias operaciones para gestionar las fronteras externas de la UE; además de la insuficiencia de recursos ya que se nutría en mayor parte de las contribuciones voluntarias de los EM. De ese modo, quedó más que demostrada la falta de compromisos de los EM.

De otro modo, la grave crisis migratoria, a la que se ha hecho mención con anterioridad, pone en relieve la ausencia de una política exterior común efectiva, lo que es más destacable, de una política migratoria europea, debido en gran parte, a la falta de solidaridad y compromiso de sus EM en unos ámbitos compartidos con las instituciones comunitarias²⁰. Además, la gran magnitud de los flujos migratorios mixtos que cruzan

¹⁸ Reglamento 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (DO L 349, 25 de noviembre de 2005), p. 1.

¹⁹ Artículo 1.2 del Reglamento (UE) 2007/2004.

²⁰ ACOSTA SÁNCHEZ, M.A, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es)*, Documento de Opinión N° 108, 2016, 1-17, p. 2.

las fronteras exteriores de la UE y los movimientos secundarios derivados demostraron que las estructuras existentes a escala de la UE y de EM no son adecuadas para hacer frente a los retos que genera una afluencia tan importante. La razón es que, en un espacio en el que no existen fronteras interiores, la inmigración irregular a través de las fronteras exteriores de un EM afecta al resto de los EM del Espacio Schengen. Por ello, los movimientos secundarios han hecho que varios EM hayan vuelto a establecer controles en sus fronteras interiores, lo que ha dificultado fuertemente el funcionamiento y la coherencia del espacio Schengen²¹.

La crisis migratoria pone de manifiesto que solo podrá mantenerse el espacio Schengen sin fronteras interiores si se protege de manera efectiva las fronteras exteriores, cosa que con FRONTEX no podía ocurrir debido a sus limitaciones. Como justamente se acaba de decir, hubo países que restablecieron de manera temporal controles en sus fronteras interiores como modo de respuesta a la ineficaz gestión de las fronteras exteriores²². Por consiguiente, había que dar un paso hacia adelante, resultando necesario avanzar hacia un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores. Ese objetivo solo puede ser logrado si se concibe como una tarea compartida entre todos los EM, de conformidad con los principios de solidaridad y responsabilidad acordados por todas las instituciones de la UE como principios rectores para hacer frente a la crisis migratoria²³.

Por todo ello, la Comisión Europea propone la renovación o transformación de FRONTEX el 15 de diciembre de 2015²⁴. Dicha propuesta fue aprobada por el Consejo el 14 de septiembre de 2016 con los apoyos de Francia y Alemania, mientras que países como Polonia y Hungría se opusieron preocupados por la cesión de soberanía que

²¹ En 2016, la UE analizaba prolongar controles internos en Schengen a varios países. Hasta esa fecha, habían introducido controles temporales internos países como Austria, Alemania, Suecia, Dinamarca, Noruega y Francia. DW, “La UE analiza prolongar controles internos en Schengen”, 25 de enero de 2016. Disponible en <https://m.dw.com/es/ue-analiza-prolongar-controles-internos-en-Schengen/a-19004010>

²² Véase, JANNER TORRENS, J. D., “El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 61, 2018, 899-932.

²³ De este modo, la Agenda Europea de Migración identificó la necesidad de avanzar hacia una gestión compartida de las fronteras exteriores con arreglo al objetivo de “instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores” fijado en el artículo 77 del TFUE. Propuesta de Reglamento COM (2015) 671 final, pp. 82-83.

²⁴ Propuesta de Reglamento COM (2015) 671.

conllevarla dicha propuesta²⁵ y por ello, el Reglamento de FRONTEX fue derogado por el Reglamento (UE) 2016/1624, de 14 de noviembre de 2016, por el que se crea la Guardia Europea de Fronteras y Costas, entrando en vigor el nuevo Reglamento el 6 de octubre de 2016. Sin embargo, como se establece en la exposición de motivos del Reglamento 2016/1624, deben ampliarse las labores de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los EM de la Unión Europea. Para reflejar estos cambios, debe cambiarse su nombre por el de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que seguirá siendo conocida usualmente como «FRONTEX». Debe seguir siendo la misma persona jurídica, con una plena continuidad de todas sus actividades y procedimientos [...]»²⁶. Por todo ello, FRONTEX evoluciona hacia una GEFC con nuevos objetivos y una nueva metodología de dar respuesta a cualquier circunstancia que haga peligrar las fronteras exteriores de la UE.

Conviene mencionar que en el mismo día que se aprueba el Reglamento de la GEFC se aprueban también reformas en los Reglamentos fundacionales de la Agencia Europea de Control de Pesca²⁷ y la Agencia Europea de Seguridad Marítima²⁸, adaptando así sus mandatos a la GEFC. Dichas reformas son consecuencia de la firma de un Acuerdo Tripartito de Trabajo con el que se da un avance importante en la estructuración de la cooperación entre estas tres agencias²⁹.

La evolución de FRONTEX a la GEFC y la expansión de los poderes de la Agencia crean en el marco de la UE una serie de expectativas, dando por hecho que la nueva GEFC puede resolver eficazmente cualquier riesgo de flujos migratorios en las fronteras exteriores de la UE. En los epígrafes siguientes se hará un análisis de si esas expectativas se están cumpliendo con la nueva GEFC o, por el contrario, siguen persistiendo las limitaciones que existían con FRONTEX a la hora de gestionar eficazmente las fronteras exteriores de la UE.

²⁵ BBC, “Migrant crisis: EU to launch new border force plan”, 15 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-35093827>.

²⁶ Considerado 10 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624.

²⁷ Reglamento (UE) 2016/1626 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) N° 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (*DOUE L 251/80*, de 16 de septiembre de 2016).

²⁸ Reglamento (UE) 2016/1625 del PE y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) N° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (*DOUE L 251/77*, de 16 de septiembre de 2016).

²⁹ SOLER GARCIA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 34, 2017, 1-44, p. 9.

3. DE FRONTEX A LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS

La puesta en marcha de la nueva GEFC, cuyo objeto es fortalecer la gestión de las fronteras exteriores que era ineficaz e insuficiente con la antigua FRONTEX, pone fin a una etapa e inicio a otra más interesante, sin un vacío de por medio, ya que la GEFC continúa la labor ya iniciada por la antecesora FRONTEX tal y como se recoge en la exposición de motivos del Reglamento de la GEFC. Lo que pone de manifiesto esta evolución es que la UE necesita garantizar una gestión integrada de sus fronteras para dar respuesta a los retos de la migración y hacer frente a cualquier amenaza en el seno de sus fronteras, tales como la delincuencia transfronteriza y el terrorismo internacional, para garantizar la seguridad interior, el respeto a los derechos fundamentales y a la libre circulación de personas.

El nuevo reglamento de la GEFC se compone de: 72 considerados en los que se hace una exposición de motivos por los que se adopta el reglamento y un breve análisis de lo que se va a ver a lo largo del reglamento; 83 artículos y 2 anexos, organizados en cinco capítulos divididos cada uno de ellos en secciones. Además, a lo largo del reglamento, en concreto en su artículo 8, se detallan las competencias básicas de la GEFC (epígrafe, 3.1).

3.1 Principales competencias de la GEFC

En virtud de lo expuesto por la Comisión Europea, la Guardia Europea de Fronteras y Costas “englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de FRONTEX, y a las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los EM.”³⁰ Son los EM los que garantizarán la gestión de sus fronteras exteriores, tanto en su propio interés como en el interés de todos los EM de la UE. En cambio, la Agencia, apoya la aplicación de las medidas de la UE relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores mediante el refuerzo, la evaluación y la coordinación de las acciones de los EM para la ejecución de dichas medidas, así como en materia de

³⁰ Comisión Europea, “La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa”, 15 de diciembre de 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_es.htm

retorno³¹. De conformidad con lo establecido, las funciones de la GEFC son las siguientes:

En primer lugar, hay una responsabilidad compartida entre la Agencia y los EM para garantizar la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Dicha gestión integrada de las fronteras por parte de la GEFC es la competencia fundamental que hay que llevarse a cabo mediante las siguientes tareas necesarias para la consecución de dicho fin: la primera tarea es el control fronterizo, incluyendo en dicho control todas las medidas necesarias para facilitar un cruce legítimo de fronteras y, cuando proceda, cualquier otra medida relacionada con la prevención y la detección de la delincuencia transfronteriza, como es el caso del tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos y el terrorismo internacional. Además, para dicho control se toman también medidas relacionadas con la derivación de las personas que necesitan o desean solicitar protección internacional. La segunda tarea es la de llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar, además de analizar los riesgos para la seguridad interior de la UE y analizar las amenazas que pudieran afectar al funcionamiento a la seguridad de las fronteras exteriores. Además de las siguientes operaciones o tareas: cooperación entre los EM y con terceros países en materia de gestión de las fronteras (epígrafe 6.2.1); retorno de nacionales de terceros países (epígrafe 6.2) que sean objeto de una decisión de retorno emitida por un EM; empleo de tecnología punta además de sistemas de información; mecanismos de control de calidad y mecanismos de solidaridad³².

En segundo lugar, la Agencia supervisa los flujos migratorios y realiza análisis de riesgos que abarquen todos los aspectos de la gestión integrada de las fronteras. Es importante establecer que todas las actividades que lleva a cabo la GEFC se basan en analizar riesgos y proceder a su evaluación para la seguridad de las fronteras de la UE, elaborar un perfil de las pautas y de las actividades delictivas transfronterizas en las fronteras, además de compartir las conclusiones con la Comisión y con los EM y utilizarlas para planificar todas las actividades necesarias para asegurar las fronteras

³¹ Véase artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/1624.

³² Véase artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

exteriores. Además, realiza evaluaciones de vulnerabilidad (epígrafe 6.1) para conocer la capacidad de control de las fronteras de los EM³³.

En tercer lugar, supervisar la gestión de las fronteras exteriores de la UE por medio de funcionarios de enlace (4.2) de la Agencia en los EM³⁴. Con ello, ayudan a la Agencia a mantener una visión global del control de las fronteras de la UE³⁵.

En cuarto lugar, asistir a los EM en cualquier circunstancia que requieran un aumento de asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores mediante: la coordinación y organización de operaciones conjuntas y de la puesta en marcha de intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores de los EM sometidos a retos concretos y desproporcionados. Para ello, facilita agentes de las fuerzas policiales de los EM, así como equipos técnicos como, por ejemplo: buques, aviones y equipos de vigilancia de fronteras a las zonas de las fronteras exteriores que precisen de una asistencia adicional. Hay que tener en cuenta que, algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y salvamento marítimo de conformidad con el Derecho de la UE y con el Derecho Internacional³⁶.

En quinto lugar, prestar ayuda técnica y operativa a los EM y a terceros países para las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar durante las operaciones de vigilancia fronteriza; la creación de contingente de equipos técnicos para desplegar en operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas y en el marco de equipos de apoyo a la gestión de la migración³⁷. En las operaciones de rescate, la Agencia, está obligada a prestar apoyo a los EM³⁸.

En sexto lugar, asistir a los EM en circunstancias que requieran mayor asistencia técnica y operativa para llevar a cabo la obligación de retornar a los retornados mediante operaciones de retorno además de crear y desplegar equipos europeos de intervención en materia de retorno para las intervenciones de retorno. Además, proporcionar

³³ Véase artículos 8.1.a y 8.1.b del Reglamento (UE) 2016/1624.

³⁴ Véase artículo 8.1.c del Reglamento (UE) 2016/1624.

³⁵ FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas, principales responsabilidades. Disponible en <https://frontex.europa.eu/language/es/>

³⁶ Véase artículos 8.1.d y 8.1.e del Reglamento (UE) 2016/1624.

³⁷ Véase artículos 8.1.f y 8.1.h del Reglamento (UE) 2016/1624.

³⁸ FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas, función de FRONTEX en las operaciones de búsqueda y salvamento. Disponible en <https://frontex.europa.eu/language/es/>

asistencia técnica y operativa a los EM en cooperando con Europol y Eurojust en las fronteras exteriores para luchar contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo³⁹.

Por último lugar, podemos citar otras competencias de la GEFC: asistir a los EM en la formación de los guardias de fronteras y de otro personal competente y de los expertos en retorno con la finalidad de armonizar la educación de la guardia de fronteras, y con ello, garantizar que cuando una persona cruce las fronteras exteriores de la UE, encuentre normas uniformes de control; participar en la elaboración y en la gestión de actividades de investigación e innovación importantes para el control y vigilancia de las fronteras; proporcionar asistencia necesaria para la creación y el funcionamiento de EUROSUR⁴⁰ y asistir a los EM y a terceros países en el marco de la cooperación técnica y operativa⁴¹.

Como parte de la mejora de la GEFC en las funciones de la vigilancia costera, se conseguirá una mejor cooperación entre los organismos competentes. Por ello, una de las funciones destacadas es la de cooperar con la Agencia Europea de Control de la Pesca⁴² y con la Agencia Europea de Seguridad Marítima para aprovechar aquellos recursos que no estén solamente ligados a la vigilancia, gestión y control de las fronteras como, por ejemplo el intercambio de información entre estos organismos de la UE acerca de buques de pesca para fortalecer la capacidad de la GEFC para detectar oras embarcaciones menores sospechosas de ser utilizadas para la delincuencia transfronteriza y la migración irregular⁴³.

³⁹ Véase artículos 8.1.l, 8.1.m, 8.1.o del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁴⁰ La Comisión propone incorporar Eurosur al Reglamento de la GEFC como elemento necesario para el funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 20.

⁴¹ Véase artículos 8.1.p a 8.1.u del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁴² Por ello, Bruselas aumentará el presupuesto de la Agencia Europea de Control de la Pesca el próximo 2019. FARO DE VIGO, “Bruselas aumentará el presupuesto para la Agencia Europea de la Pesca el próximo año”, 10 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.farodevigo.es/mar/2018/10/10/bruselas-aumentara-presupuesto-agencia-europea/1976801.html>

⁴³ El documento suscrito recoge que la Agencia Europea de Pesca, con el consentimiento de los EM, proporcionará los datos que manejan del sistema de localización de buques y del sistema de seguimiento por satélite que proporciona datos a las autoridades pesqueras de a localización, rumbo y velocidad de los buques pesqueros para proporcionárselo a FRONTEX; Faro de Vigo, “La Agencia Europea de Pesca cooperará con la división de control de fronteras exteriores de la UE”, 18 de enero de 2016. Disponible en <https://www.farodevigo.es/mar/2016/01/18/agencia-europea-pesca-cooperara-division/1387418.html>

En conclusión, la GEFC tiene varias funciones a tenor de lo establecido a lo largo del Reglamento 2016/1624 que la regula, pero como hemos mencionado con anterioridad, la competencia principal es la de contribuir a facilitar una gestión integrada de las fronteras exteriores, garantizando la gestión eficaz de los flujos de migración y un alto nivel de seguridad en la UE. Para así, salvaguardar la libre circulación dentro de la UE respetando penamente los derechos fundamentales⁴⁴.

2.2 La estructura orgánica de la Agencia

En primer lugar, el Reglamento (UE) 2016/1624 mantiene que: “la estructura administrativa y de gestión de la Agencia constará de: a) un consejo de administración; b) un director ejecutivo; c) un foro consultivo; y d) un agente de derechos fundamentales”⁴⁵. Para una mejor visualización de la estructura orgánica se adjunta esquema estructural de la Agencia como Anexo I.

El Consejo Administración es un órgano intergubernamental que está formado por un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión, todos ellos con derecho de voto. Dichos representantes se eligen atendiendo a su elevado grado de experiencia y conocimientos especializados en el ámbito de la cooperación operativa en materia de gestión de fronteras y de retorno y sus competencias administrativas, presupuestarias y de gestión correspondientes⁴⁶. Entre las funciones del Consejo de Administración⁴⁷ podemos citar: adoptar las decisiones estratégicas de la Agencia; nombrar al director ejecutivo; tomar decisiones para llevar a cabo la evaluación de la vulnerabilidad; adoptar decisiones sobre la elaboración de un modelo común de análisis de riesgos integrad y sobre el carácter y los términos del despliegue de los funcionarios de enlace en los EM etc.

⁴⁴ Consejo de la UE, “Guardia Europea de Fronteras y Costas: aprobación final”, 14 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/>

⁴⁵ Véase artículo 61 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁴⁶ Véase artículo 63 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁴⁷ Véase artículo 62 del Reglamento (UE) 2016/1624.

La gestión de la Agencia está dirigida por un Director Ejecutivo⁴⁸ cuyas funciones⁴⁹ deben desarrollarse con total independencia ya que no puede solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno u organismo. Hoy en día, el Director Ejecutivo es Fabrice Leggeri, que continúa el mandato que desempeñaba como director de FRONTEX desde el año 2014 en el que sustituyó al español Gil Arias por un periodo de 5 años.⁵⁰ Es cierto que, esta figura no es novedosa pero lo que hace destacable al nuevo director ejecutivo, es que en reiteradas ocasiones ha acusado a las ONG de fomentar la inmigración irregular⁵¹.

El Foro Consultivo es un órgano independiente y voluntario que tiene las funciones de asesorar al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración de manera independiente en temas relacionados con los derechos fundamentales. Se constituye en 2012 después de la modificación del Reglamento de FRONTEX en 2011⁵². Es el Director Ejecutivo el que propone al Consejo de Administración la composición del Foro Consultivo, eligiendo éste a los miembros que compondrán al Foro Consultivo. Entre sus funciones podemos citar la de cooperar con el Agente de Derechos Fundamentales en el desempeño de sus funciones y la de redactar un informe anual de actividades⁵³.

⁴⁸ La figura del director ejecutivo no es una novedad en la GEFC puesto que ya formaba parte de la estructura orgánica de FRONTEX.

⁴⁹ Entre alguna de las funciones del Director Ejecutivo podemos destacar las siguientes: proponer, preparar y ejecutar las decisiones estratégicas, los programas y las actuaciones aprobados por el consejo de administración, tomar todas las medidas necesarias, incluidas la adopción de instrucciones administrativas internas y la publicación de avisos, con el fin de garantizar la administración y el funcionamiento cotidianos de la Agencia, adoptar una recomendación de medidas, evaluar, aprobar y coordinar solicitudes de los EM para operaciones conjuntas de retorno e intervenciones de retorno, evaluar, aprobar y coordinar propuestas de los EM para operaciones conjuntas o intervenciones fronterizas rápidas y suspender o poner fin a dichas actividades, tanto total como parcialmente, si considera que se están produciendo violaciones de derechos fundamentales o de obligaciones de protección internacional graves; Artículos 68 y 25.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁵⁰ EL DIARIO, “El francés Fabrice Leggeri dirigirá Frontex en los próximos cinco años”, 27 de noviembre de 2014. Disponible en https://www.eldiario.es/Fabrice-Leggeri-dirigira-Frontexproximos_0_328968097.html

⁵¹ SANCHEZ MONTIJANO, E. y ZARAGOZA-CRISTIANI, J., “ONGs y voluntarios en la gestion de los refugiados: ¿Indispensables o parte del problema?”, *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, Nº 479, 2017, 1-2, p.1.

⁵² ARNAEZ, I., “Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex”, en BLASI CASAGRAN, C., y ILLAMOLA DAUSA, M. (Coords.), *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, contrapeso necesario a su autonomía*, Marcil Pons, Madrid, 2016, 125-134, p. 130.

⁵³ Véase artículo 70 del Reglamento (UE) 2016/1624.

Dicho Foro está compuesto por una multitud de instituciones y grupos que van desde ONGs hasta otras agencias y oficinas de la Unión. Actualmente, está compuesto por 15 miembros: “La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO); la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se mencionan explícitamente en el Reglamento FRONTEX y son considerados miembros permanentes. El Consejo de Europa (CoE); la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa - Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/ ODIHR) han renovado su membresía en 2015 mediante un intercambio de cartas entre FRONTEX y la dirección ejecutiva de las tres organizaciones siguiendo una invitación del Consejo de Administración de FRONTEX . Además, nueve destacadas organizaciones de la sociedad civil han sido seleccionadas mediante una convocatoria pública y abierta⁵⁴ a manifestaciones de interés para convertirse en miembros. Los miembros actuales son: Centro para el asesoramiento sobre los derechos individuales en Europa (Centro AIRE); Oficina de Amnistía Internacional instituciones europeas (AI EU); Cáritas Europa; Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE); Comisión de las Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME); Comisión Internacional de Juristas (CIJ); Servicio Jesuita para los Refugiados en Europa (JRS); Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes indocumentados (PICUM); y la Oficina de la Cruz Roja de la UE”. El mandato de los actuales miembros durará hasta 31 de diciembre de 2018⁵⁵.

⁵⁴ Dicha convocatoria se llevó a cabo el 25 de mayo de 2015. Las 9 organizaciones de la sociedad civil fueron seleccionadas el 10 de septiembre de 2015. FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas - Comunicado de prensa, “Frontex selecciona 9 organizaciones de la sociedad civil para el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales”, 10 de septiembre de 2017. Disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-selects-9-civil-society-organisations-for-consultative-forum-on-fundamental-rights-Zggq5W?fbclid=IwAR10STJh13JTwCv88nzNvTzN94jdqU-KqJX7BXtA7dIra83SfUsg5q7inX8>

Además, el Consejo de Administración de Frontex lanzó, el 31 de julio de 2017, una convocatoria pública para que las organizaciones de la sociedad civil se unan al Foro Consultivo de los Derechos Fundamentales de Frontex. Dicho plazo finaliza el 31 de diciembre del 2018. FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas - Comunicado de prensa, “Foro consultivo Frontex sobre derechos fundamentales: convocatoria pública de solicitudes para organizaciones de la sociedad civil”, 31 de julio de 2017. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-public-call-for-applications-for-civil-society-organisations-w9ajw3?fbclid=IwAR33CP17bgYRrWmi_pskZd4E2IHhLCvEnE-ZNFBA51GE1Hto6hoVf1I619w

⁵⁵ ARNAEZ, I., “Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex”, en BLASI CASAGRAN, C., y ILLAMOLA DAUSA, M. (Coords.), *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, contrapeso necesario a su autonomía*, Marcil Pons, Madrid, 2016, 125-134, p. 130.

Cabe mencionar que también participan en el desarrollo de las operaciones de la Agencia otros órganos que no participan en la estructura administrativa de la Agencia. Es el caso del Agente de Coordinación, los contingentes de supervisores del retorno forzoso, los contingentes de escoltas para retornos forzosos y los contingentes de especialistas de retorno.

4. LOS MEDIOS PERSONALES DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.

Una de las circunstancias por las que FRONTEX fracasa, fue porque no disponía de equipo ni guardia de fronteras propio⁵⁶. Se limitaba a coordinar operaciones conjuntas dependiendo de los EM para que aporten medios personales y materiales y a reembolsar los costes del despliegue. Como dependía de la solidaridad y la cooperación de los EM y ésta no fue efectiva, se veía con la limitación de no tener medios personales suficientes cuando eran necesarios, circunstancia que se intenta paliar con la nueva GEFC dotándola de contingentes de reacción rápida y funcionarios de enlace.

4.1 Los contingentes de reacción rápida

Con anterioridad a la adopción del Reglamento (UE) 2016/1624, FRONTEX, se limitaba simplemente a coordinar a los EM, tendiendo puentes entre las autoridades fronterizas para hacer frente a algún tipo de amenazas en las fronteras exteriores debido a su indisponibilidad de recursos humanos y equipos técnicos. Esa es una de las carencias que ha intentado revertir el Reglamento fundacional de la GEFC. En virtud de dicho Reglamento, uno de los recursos humanos y equipos técnicos (epígrafe 5) que necesita la Agencia, son los contingentes de reacción rápida⁵⁷, principal novedad respecto de la antecesora FRONTEX.

⁵⁶ PI LLORENS, M., “El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 56, 2017, 77-117, p. 90.

⁵⁷ Véase artículo 20.5 del Reglamento (UE) 2016/1624: “El contingente de reacción rápida será un cuerpo permanente a disposición inmediata de la Agencia que podrá desplegar en cualquier Estado miembro en un plazo de cinco días hábiles desde el momento en que el director ejecutivo y el Estado miembro de acogida acuerden el plan operativo”.

Lo que se prevé por parte de dicho Reglamento, es que cada EM contribuya anualmente con la Agencia hasta alcanzar al menos una cifra de 1.500 guardias de fronteras y demás personal competente. Lo que se pretende con ello es paliar la dependencia que tenía FRONTEX con los EM. La contribución anual de cada EM se planifica en virtud de los acuerdos entre cada Estado y la Agencia⁵⁸ y se caracteriza por el “carácter obligatorio de las contribuciones de corta y larga duración de los EM a dicho cuerpo”⁵⁹. Dicho personal debe ajustarse a lo expresado en la decisión del consejo de administración y en caso de no cumplir o no ajustarse a lo estipulado por el consejo de administración, mala conducta o infracción de las normas aplicables, la Agencia, podría solicitar a un EM que retire de inmediato a un guardia de fronteras del contingente⁶⁰. En el anexo I del Reglamento (Anexo II en este trabajo), podemos hallar una tabla de contribuciones mínimas de contingentes que cada EM debe aportar.

Lo cierto es que estas contribuciones en materia de personal no son suficientes para poner en marcha los objetivos de la GEFC, por ello, el pasado 12 de septiembre de 2018, la Comisión Europea propone aumentar el tamaño del cuerpo permanente de la GEFC hasta los 10.000 miembros operativos en 2020 que deberán ser desplegados a las fronteras exteriores y en el Mediterráneo para hacer frente a los retos comunes de gestionar las fronteras y a su vez, a la migración y cualquier otra problemática relacionada que ponga en peligro la seguridad de la UE⁶¹.

Con FRONTEX, los Estados podían negarse a poner en manos de la Agencia guardias de frontera propios alegando que se encontraban en cualquier circunstancia

⁵⁸ Véase artículo 20.11 del Reglamento (UE) 2016/1624: “La contribución de los EM en lo que se refiere al envío a la Agencia de guardias de fronteras u otro personal competente en comisión de servicios para el año siguiente se planificará sobre la base de negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre la Agencia y los EM. De conformidad con dichos acuerdos, los EM posibilitarán que los guardias de fronteras u otro personal competente puedan ser enviados en comisión de servicios, salvo que ello pudiese afectar gravemente al desempeño de sus funciones nacionales”.

⁵⁹ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 8.

⁶⁰ Artículo 20.5 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁶¹ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 2.

excepcional que afectaba a la ejecución de funciones nacionales⁶². Esto se ha intentado paliar con el Reglamento de la GEFC estableciendo una obligación a los EM de poner dicha contribución mínima de contingentes a disposición de la Agencia, excepto si hay cualquier circunstancia excepcional⁶³ que afectaba a la ejecución de funciones nacionales en el que la contribución se reduciría a la mitad⁶⁴.

Respecto de las contingentes de acción rápida, en el Cuarto Informe de 13 de junio de 2017⁶⁵ de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, se encuentran deficiencias en Grecia⁶⁶, Italia⁶⁷, Bulgaria⁶⁸, España⁶⁹ y Balcanes Occidentales⁷⁰. De este modo, la Agencia había solicitado compromisos adicionales respecto de recursos personales y recursos materiales a los EM los días 25 y 26 de abril

⁶² Véase el artículo 3.2 ter del Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los EM de la Unión Europea.

⁶³ Una circunstancia excepcional es la emergencia por la llegada inesperada y masiva de inmigrantes a las costas de un EM.

⁶⁴ Véase el artículo 20.3 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁶⁵ Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final.

⁶⁶ En la Operación conjunta Poseidón, entre el 28 de septiembre y el 16 de noviembre de 2017 habían 25 agentes cuando se necesitaban 197 agentes operativos; En la Operación conjunta Actividades Operativas Flexibles Terrestres 2017, entre el 13 de septiembre y el 11 de octubre de 2017 había 46 agentes cuando se necesitaban 76 y 20 coches patrulla que cumplían el 65% de las necesidades operativas; En la Operación conjunta de Referencia Terrestre 2017, entre el 16 de agosto y el 13 de septiembre de 2017, habían 6 agentes cuando las necesidades operativas eran de 16 agentes. Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 4-5.

⁶⁷ En la Operación Conjunta Tritón, en septiembre de 2017, había una carencia de personal muy importante, tan solo se contaba con 10 agentes cuando las necesidades operativas eran de 126 agentes. Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 6.

⁶⁸ En la Operación conjunta Actividades Operativas Flexibles Terrestres 2017, había una carencia importante de medios personales entre el 13 de septiembre y el 11 de octubre de 2017 ya que, se contaba con 56 agentes cuando las necesidades operativas eran de 175 agentes. Debido a la falta de ofertas, el EM de acogida aportó 24 agentes cofinanciados por la Agencia; En la Operación conjunta Centros de Referencia Terrestres 2017, entre el 16 de agosto y el 13 de septiembre de 2017, había 4 agentes desplegando sus funciones cuando las necesidades operativas eran de 12 agentes. Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 6-7.

⁶⁹ En la Operación conjunta Inalo, en septiembre de 2017 se contaba con 3 agentes, siendo necesarios operativamente 11 agentes; En la Operación conjunta Hera, en agosto de 2017, se contaba con 2 agentes, que eran los necesarios; En la Operación Conjunta Minerva, entre el 14 de julio y el 15 de septiembre de 2017, había 32 agentes cuando las necesidades operativas eran de 74 agentes. Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 7.

⁷⁰ En la Operación conjunta Centros de Referencia Terrestres 2017, entre el 19 de julio y el 16 de agosto de 2017, había un agente cuando las necesidades operativas eran de 22 agentes. Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 7.

de 2017, no habiendo recibido compromiso alguno por los Estados a finales de mayo del mismo año respecto de buques patrulla de vigilancia costera, patrulleras de altura o vehículos equipados con cámaras termográficas, persistiendo de ese modo, las importantes deficiencias encontradas.

La Comisión lamenta de esa manera que el contingente sigue estando integrado tan solo por 14 miembros (Austria, Bulgaria, Croacia, Chequia, Alemania, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia) y solicitaba a los EM, que aún no lo habían hecho, que:

1. Subsanan inmediatamente las deficiencias encontradas en el Contingente de Equipos de Reacción Rápida, solicitando a los EM que aún no han contribuido, que hagan un esfuerzo especial.
2. Comunicar, para finales de 2017, los nombres de los expertos del Contingente de Reacción Rápida. Dicha comunicación tampoco se realizó en el Quinto Informe de la Comisión.

En las conclusiones del Cuarto Informe de 13 de junio de 2017, la Comisión advierte que haya habido poco compromiso por parte de los EM para garantizar la plena capacidad operativa de los Contingentes de Reacción Rápida y especialmente para cubrir las carencias en la Contingente de Equipos de Reacción Rápida.

En el Quinto Informe de la Comisión del 6 de septiembre de 2017⁷¹, sigue persistiendo el mismo problema: el contingente sigue estando integrado por tan solo 14 EM, se siguen solicitando nuevos esfuerzos para subsanar las persistentes deficiencias de despliegue de las operaciones conjuntas en curso en apoyo de los EM situados en primera línea en la gestión eficaz de las fronteras exteriores y comunicar los nombres y los perfiles de los expertos asignados al contingente de reacción rápida para aquellos Estados que aún no los han hecho.

En enero de 2018 se encontraron carencias estimadas en: Grecia, había una carencia de 92 agentes; Bulgaria, eran necesarios 114 agentes más; Italia, con una carencia de 18 agentes; España, siendo necesarios 8 agentes. Todo ello debido a que, había países que

⁷¹ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467, páginas 5-7.

aún no habían contribuido en materia de contingentes de reacción rápida exigidos por la Agencia, suponiéndole un déficit de 206 nombramientos de guardias de fronteras⁷².

Lo cierto es que, aunque los EM han contribuido con guardias de fronteras, lamentablemente “la mayoría de las operaciones conjuntas de la Agencia en el período 2015-2018 se han visto gravemente afectadas por lagunas persistentes, que con periodicidad han restado eficacia a la Agencia, como ha señalado la Comisión en repetidas ocasiones⁷³. Con el ejercicio anual de compromisos de 2018 entre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y los Estados miembros solo se cubrieron el 49 % y el 45 % de las necesidades de la Agencia en materia de guardias de fronteras”⁷⁴.

Se puede observar de esta manera, la poca cooperación que hay entre los EM a la hora de facilitar recursos humanos y equipos técnicos a la Agencia. Sin compromiso y cooperación por parte de todos los EM, la Agencia no podrá funcionar correctamente ni desplegar sus funciones para poder gestionar sus fronteras y garantizar de esta manera, una seguridad interna en la UE. El control de fronteras tiene unas implicaciones importantes en la seguridad interior de un país, pero no es menos cierto que, teniendo en consideración el carácter cada vez más transnacional de las actividades delictivas más graves, el problema de seguridad afecta, asimismo, al conjunto de la UE⁷⁵.

⁷² A Chipre se le exigía una contribución de 8 agentes, no habiendo cooperado con ninguno; a Islandia 2 agentes, tampoco contribuyó con ninguno; Luxemburgo tenía que cooperar con 8 agentes ,faltándole 1 agente para cumplir con la contribución exigida; Noruega contribuyó con 12 agentes, faltándole 8 agentes para cumplir con la Agencia; Portugal tiene que poner a disposición de la Agencia un total de 42 agentes, solo había cumplido con 5; A Eslovaquia le faltan 31 agentes; Eslovenia tiene que cooperar con 3 agentes más. Dato curioso es que España tenía que contribuir con 111 agentes, no habiendo contribuido con ninguno. Esto hace un total de 206 agentes menos en manos de la Agencia. Comisión Europea, “Agencia Europea de Fronteras y Costas: Contribución de la Comisión a la Agenda de los Dirigentes” enero 2018. Disponible en:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_the_european_border_and_coast_guard_agency_es.pdf?fbclid=IwAR1C4ztA-CTw0qUoLxb9wL9pAUcEpDYSFhM73VYniHJvhAAiveDeBQyXCq4

⁷³ En sus cinco informes sobre la entrada en funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas adoptados en 2017 y en los últimos Informes de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

⁷⁴ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 7.

⁷⁵ AVILÉS CABRERA, L.G., “FRONTEX: La formación de los guardias de frontera europeos”, *Boletín IUI SI (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior*, 2009, 1-26, p 1.

4.2 Los funcionarios de enlace

Otros medios personales de los que dispone la Agencia son los funcionarios de enlace. Lo cierto, es que “el Reglamento de FRONTEX permitía la creación y financiación de proyectos de asistencia técnica en terceros países. Con la reforma de FRONTEX en 2011, se le otorgó la posibilidad de enviar funcionarios de enlace para el mantenimiento del contacto con las autoridades competentes del tercer país de envío. La finalidad de este envío era la de contribuir a la prevención, lucha y retorno de los nacionales de terceros Estados”⁷⁶.

El Reglamento de la GEFC continúa con este mandato con el fin de trabajar en y con otros países, enviando funcionarios de enlace para llevar a cabo operaciones conjuntas con los EM, además de con terceros países en materia de gestión de las fronteras. Dicho de otra manera, el Reglamento dota a la Agencia de poder desplegar expertos de su propio personal en terceros países como funcionarios de enlace, los cuales deberán disfrutar de la máxima seguridad en el ejercicio de sus funciones. Formarán parte de las redes de cooperación locales o regionales constituidas por funcionarios de enlace en materia de inmigración y por expertos en seguridad de la Unión y de los EM⁷⁷.

El propio Reglamento dota de prioridad para desplegar funcionarios de enlace a aquellos terceros países que sean países de origen o tráfico para la migración ilegal. Las funciones de estos funcionarios de enlace son las siguientes: el establecimiento y mantenimiento de contactos con las autoridades competentes del tercer país al cual sean asignados, con objeto de contribuir a la prevención y a la lucha contra la migración ilegal, así como al retorno de las personas que sean objeto de una decisión de retorno⁷⁸. Lo que es cierto es que, con el despliegue de estos funcionarios de enlace, tanto la Agencia como los EM difuminarán su responsabilidad. Además, como novedad, la Comisión propone la creación de una red europea de funcionarios de enlace de

⁷⁶ SOLER GARCÍA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 34, 2017, 1-44 p. 31.

⁷⁷ Véase artículo 55.1 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁷⁸ La decisión de enviar funcionarios de enlace a terceros países estará sujeta a la recepción de un dictamen previo de la Comisión y de informar de ello al Parlamento Europeo; Artículos 55.3 y 55.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

inmigración. En este sentido, se reconoce el papel del funcionario de enlace de inmigración para el intercambio de información y la cooperación con terceros Estados⁷⁹.

Los días 13 y 14 de junio de 2017, la Agencia inicia el procedimiento para desplegar un funcionario de enlace en Bulgaria y la confirmación de las principales plazas para el despliegue de 5 oficiales de enlace en cinco grupos de EM: 1) Italia y Malta; 2) Grecia y Chipre; 3) Eslovenia y Croacia; 4) Rumanía y Hungría y 5) España y Portugal. Si bien, recomendaba acelerar los trabajos sobre el proyecto Memorándum de Acuerdo con el fin de firmar, a más tardar en octubre de 2017, dicho Memorándum de Acuerdo con cada uno de los EM para fijar modalidades de despliegue con el propósito era garantizar que hubiese funcionarios de enlace desplegados a finales de 2017⁸⁰.

Como justamente se acaba de decir, se inicia en 2017 un procedimiento para poner en marcha o desplegar el primer oficial de enlace en un Estado miembro de la UE (Bulgaria), para mejorar la cooperación entre la agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras, los retornos y las funciones de la guardia costera. Pues bien, dicho oficial de enlace se presenta el 31 de agosto de 2018 desplegándose a Bulgaria. Siendo el propósito de la Agencia que haya 11 oficiales de enlace en los EM de la UE⁸¹.

Actualmente, desde octubre de 2018 la Agencia ya cuenta con tres oficiales de enlace con sede fuera de la UE en zonas afectadas por flujos migratorios: Turquía, los Balcanes Occidentales y África⁸².

⁷⁹ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 23.

⁸⁰ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467, p. 13.

⁸¹ Guardia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “FRONTEX envía al primer oficial de enlace al Estado miembro de la UE” 31 de agosto de 2018. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-sends-first-liaison-officer-to-eu-member-state-E2117y?fbclid=IwAR3K1wZlmqM3y7KbzNMQkmFYrIH_Fc4ILz4PJ8e77JvZpUZJo6JvEfrm9EM

⁸² La agencia ha ampliado su cooperación con países no pertenecientes a la UE para fortalecer las redes de cooperación existentes, como la Comunidad de Inteligencia África-FRONTEX (AFIC). Tras la firma del acuerdo sobre cooperación en la gestión de fronteras entre Albania y FRONTEX a principios de octubre de 2018, la agencia pronto podrá lanzar su primer despliegue operativo más allá de las fronteras exteriores de la UE.; Guardia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “FRONTEX cumple dos años como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas”, 6 de octubre de 2018. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-marks-two-years-as-the-european-border-and-coast-guard-agency-ECWley?fbclid=IwAR3c1Qun7zEh2ESMlzXVDg3t4oIALvITIGEn_XbyQ2VJKwCK3Bek2N0UE0M

5. MEDIOS MATERIALE DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTRAS Y COSTAS.

Además de los medios personales, la GEFC necesita medios técnicos o materiales para hacer frente a las oleadas migratorias. Tras el fracaso de FRONTEX, la GEFC revierte su *modus operandi* en cuanto a la tenencia de medios técnicos que anteriormente se derivaban de la libre dotación y solidaridad de los EM para que les proporcione aviones, barcos, helicópteros, buques, aeronaves etc. Aun así, la actual Agencia se enfrenta con regularidad a carencias importantes y significativas en las contribuciones de los EM. Lo cierto es que es complicado instaurar un mecanismo que obligue a los EM a poner en común medios materiales de un modo equitativo. A lo largo de los dos siguientes puntos se analizarán tanto las deficiencias que presentaba FRONTEX como los medios propios de la nueva GEFC.

5.1 Deficiencias de FRONTEX

FRONTEX, experimentó dificultades en el pasado para conseguir medios materiales o equipos técnicos para llevar a cabo sus operaciones⁸³. Como pasaba con los medios personales, FRONTEX, tenía que valerse de la solidaridad y de la cooperación insuficiente de los EM para contar con medios materiales a la hora de dar respuesta a los retos de la migración o a amenazas en las fronteras. Este problema se intenta revertir con la adopción en el Reglamento de la GEFC de normas relativas al despliegue de equipos técnicos (5.2).

Las carencias y deficiencias de puesta en común de medios técnicos eran tan significativos que, en 2015, FRONTEX tuvo que recurrir a empresas privadas para cubrir esas puntuales faltas de equipamiento ante el escaso apoyo técnico por parte de los EM. Esa falta de medios técnicos fue notoria ante la grave crisis migratoria en los Balcanes. En este sentido, FRONTEX tuvo contacto con empresas aeronáuticas para contratar material durante un tiempo determinado. Con ello, FRONTEX intentó nutrirse

⁸³ Propuesta de Reglamento COM (2015) 671 final, p. 83.

de empresas privadas para suplir ese hueco o vacío de aparatos que, en normalmente, le debían proporcionar los EM.⁸⁴

Debido a la usencia de compromisos por parte de los EM y a la necesidad de la Agencia de recurrir a empresas privadas para completar esa insuficiencia de equipos técnicos, la nueva GEFC, en su Reglamento, creó el contingente de equipos técnicos.

5.2 La dotación de medios materiales propios de la GEFC

El nuevo Reglamento, mantiene que la Agencia puede adquirir por sí sola o en régimen de copropiedad con un EM, o arrendar equipos técnicos para su despliegue durante cualquier operación de la Agencia⁸⁵. Dichos equipos técnicos pueden estar integrados tanto por equipos de propiedad de los EM, equipos de la propia Agencia como en equipos de copropiedad de la Agencia con los EM⁸⁶. En este sentido, si fuese de propiedad de la Agencia estará disponible con total plenitud para ser desplegado en cualquier momento. En cambio, si fuese de copropiedad con una cuota superior al 50%, podrá solicitar que esté disponible según los acuerdos entre el EM y la Agencia respecto de la duración o períodos de disponibilidad de los equipos⁸⁷. Es de suma importancia conocer que la Agencia podrá arrendar o adquirir equipos técnicos únicamente por decisión del director ejecutivo y en consulta con el consejo de administración⁸⁸.

Cuando la Agencia adquiera o, en su caso, arriende equipos técnicos debe seguir unas condiciones necesarias: en caso de adquisición en régimen de propiedad o copropiedad, acordará con un EM que éste registre los medios materiales adquiridos conforme a la ley de dicho EM. En cambio, si la Agencia arrienda un determinado equipo técnico, éste deber ser registrado en un determinado EM. Lo cierto es que, la

⁸⁴ EL PAÍS, “FRONTEX recurre a empresas privadas para cubrir la falta de apoyo técnico”, 3 de agosto de 2015. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/08/03/actualidad/1438621104_312752.html

⁸⁵ PEREZ GONZALEZ, C., “De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales”, en BLASI CASAGRAN, C., y ILLAMOLA DAUSA, M. (Coords.), *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, contrapeso necesario a su autonomía*, Marcial Pons, Madrid, 2016, 191-208, p. 99.

⁸⁶ Véase el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁸⁷ SANTOS VARA, J., “La transformación de FRONTEX en la Agencia Europea de la guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 59, 2018, 143-186, p.156.

⁸⁸ Véase artículos 38.1 y 38.2 del Reglamento (UE) 2016/1624.

Agencia y el EM de registro deben acordar las condiciones necesarias que garanticen la interoperabilidad de los equipos y rijan su utilización⁸⁹.

En relación con los equipos técnicos adquiridos o arrendados por la Agencia, ésta crea y mantiene registros centralizados de los equipos de un contingente de equipos técnicos, velando ésta por la compatibilidad e interoperabilidad de los equipos enumerados en el mencionado contingente⁹⁰. Si bien, dicho contingente tiene la consideración de equipos técnicos mínimos que la Agencia necesita para llevar a cabo sus operaciones en la gestión de las fronteras.

A parte de ese contingente de equipos técnicos de la Agencia, los EM pueden contribuir al señalado contingente y al despliegue de medios técnicos para operaciones específicas mediante negociaciones y acuerdos de la Agencia con cada uno de los EM. De acuerdo con dichas negociaciones, los EM deben poner a disposición de la Agencia de los medios materiales necesarios para su despliegue, excepto si algún EM alegue cualquier circunstancia excepcional en el desempeño de sus funciones⁹¹.

En el Quinto Informe de la Comisión del 6 de septiembre de 2017, la GEFC subraya la importancia de elaborar una estrategia global para desarrollar las capacidades propias de la Agencia, en particular, para que la Agencia pueda disfrutar plenamente de 10 millones de euros anuales (40 millones para el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020) para adquirir sus propios equipos, sobre todo, medios de transporte. Además, concluye haciendo referencia al poco compromiso por parte de los EM, a los que solicita con urgencia proporcionar inmediatamente los recursos necesarios sobre la base de carencias detectadas en el despliegue en los EM de primera línea de medios técnicos necesarios⁹².

⁸⁹ Véase artículos 38.3 y 38.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁹⁰ Véase artículo 39.3 y 39.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁹¹ Si un EM invoca dicha situación excepcional, expondrá pormenorizadamente los motivos y la información sobre la situación en un escrito dirigido a la Agencia cuyo contenido se incluirá en el informe que la Agencia realiza al Parlamento Europeo. Artículo 39.8 del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁹² La Agencia ha desplegado en Grecia en el marco de la operación conjunta Poseidón, 3 patrulleras de alta mar, 4 patrulleras costeras, 12 lanchas costeras, 1 aeronave de alas fijas, 2 helicópteros, 16 coches patrulla, 4 autobuses, 4 vehículos con cámaras termográficas y 4 oficinas móviles. También se apoya a Grecia, mediante actividades operativas flexibles en operaciones conjuntas y puntos de referencia en las actividades de control fronterizo con 1 camioneta con cámaras termográficas, 13 coches patrulla, 1 detector de latidos de corazón y 2 cámaras de vigilancia inteligentes. Además, el despliegue en la frontera terrestre griega con Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia cuenta con 2 cámaras de vigilancia inteligentes y 10 coches patrulla; En Italia en el marco de la operación conjunta Tritón, la

Hasta principios de 2018, solamente 14 EM contribuyen mediante equipos técnicos al contingente de equipos de reacción rápida, lo que supone para la GEFC una gran carencia considerable de medios materiales. El reto de la Agencia para los meses siguientes es solicitar a los EM, en un aliento de solidaridad, aumentar su apoyo al pleno funcionamiento de la Agencia, facilitando el camino para su plena operatividad⁹³. Además, la Agencia, solicita la disponibilidad de barcos y aeronaves por el aumento de llegada de inmigrantes a España en enero de 2018⁹⁴.

El pasado septiembre de 2018, la Agencia, comenzó a explorar la capacidad de vigilancia de los Remotely Piloted Air System (en adelante, RPAS)⁹⁵ de resistencia larga en altitud media y está evaluando la rentabilidad y la resistencia relacionadas. La agencia probará los aviones no tripulados en varias situaciones operativas en Portugal, Grecia e Italia. Esto incluye la vigilancia del mar, el apoyo a las operaciones de búsqueda y rescate, la detección de embarcaciones sospechosas de actividades delictivas, como el tráfico de drogas y armas y el intercambio de información con múltiples usuarios en tiempo real⁹⁶.

Agencia ha desplegado 3 aeronaves, 3 helicópteros, 2 patrulleras de alta mar, 6 patrulleras costeras, 1 lancha patrullera costera y 12 oficinas móviles; En Bulgaria, el apoyo de la Agencia cuenta con 6 vehículos con cámaras termográficas, 38 coches patrulla, 1 detector de CO2, 39 cámaras de vigilancia inteligentes y 3 oficinas móviles; En España, a operación conjunta Indalo y las operaciones conjuntas Minerva y Hera cuentan con el apoyo técnico de 2 aeronaves, 1 patrullera de alta mar y 1 lancha patrullera costera; En los Balcanes Occidentales, los despliegues de suma importancia, se están llevando a cabo en el marco de actividades operativas flexibles en operaciones conjuntas en las fronteras terrestres de Hungría, Croacia y Serbia, así como puntos de referencia y puntos de coordinación en las fronteras terrestres entre los EM y los países de los Balcanes Occidentales contando con el respaldo de 4 coches patrulla. Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017).

⁹³ Los 14 EM contribuyentes de medios técnicos son: Portugal, Malta, Italia, Países Bajos, Alemania, Polonia, Finlandia, Bulgaria, Rumanía, Croacia, Austria, Hungría, Letonia y Chipre. Comisión Europea, “Agencia Europea de Fronteras y Costas: Contribución de la Comisión a la Agenda de los Dirigentes” enero 2018. Disponible en:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_the_european_border_and_coast_guard_agency_es.pdf?fbclid=IwAR1C4ztA-CTw0qUoLxb9wL9pAUcEpDYSFhM73VYniHJvhAAiveDeBQyXCq4

⁹⁴ LA VANGUARDIA, “FRONTEX pide barcos y aviones por el aumento de llegada de inmigrantes a España”, 19 de enero de 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20180119/44120320416/FRONTEX-pide-barcos-y-aviones-por-el-aumento-de-llegada-de-migrantes-a-espana.html>

⁹⁵ Es un sistema de vigilancia de control remoto. Es decir, aviones no tripulados destinados a la vigilancia y a proporciona información y datos de vigilancia directamente a sus clientes.

⁹⁶ Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “FRONTEX comienza a probar aviones no tripulados para vigilancia fronteriza” 27 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/FRONTEX-begins-testing-unmanned-aircraft-for-border-surveillance-zSQ26A>

A la vista de la dificultad que tienen los EM para cumplir con los compromisos de recursos materiales, hay autores que creen que quizás sea necesario introducir un art. 20.5 bis y un anexo relativo a ese tipo de contribuciones similar a lo dispuesto en el anexo I⁹⁷. Lo cierto es que, si la Agencia no puede garantizar que todos los EM contribuyen con los 1500 guardias de fronteras y demás personal competente (Anexo I), nada nos garantizará que haga lo mismo con la contribución por parte de los EM de un contingente de equipos técnicos.

6. ACTUACIONES Y MECANISMOS DE ACTUACIÓN DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.

6.1 Evaluaciones de vulnerabilidad

En virtud de la exposición de motivos del Reglamento de la GEFC, la Agencia debe llevar a cabo una evaluación de la vulnerabilidad, basada en criterios objetivos, para evaluar la capacidad y preparación de los EM para hacer frente a los retos en sus fronteras exteriores. Ello debe incluir una evaluación de los equipos, la infraestructura, el personal, el presupuesto y los recursos financieros de los EM y sus planes de emergencia para gestionar posibles crisis en las fronteras exteriores [...] ⁹⁸. Las evaluaciones de vulnerabilidad, por tanto, son un mecanismo novedoso en las funciones de la GEFC que suponen un instrumento que tiene la GEFC para analizar y evaluar las capacidades y la preparación que tienen los EM para hacer frente a las amenazas y a los retos en las fronteras exteriores ⁹⁹.

Realmente, es novedoso porque la antecesora FRONTEX, simplemente se limitaba a evaluar riesgos para la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea y elaborar unas pautas a seguir compartiendo las conclusiones con los EM y la Comisión. Es decir, con FRONTEX únicamente se evaluaba el riesgo sin valorar si los EM eran capaces o estaban lo suficientemente preparados para hacer frente a cualquier reto en las fronteras de la UE, una de las causas por las que fracasó.

⁹⁷ ACOSTA PENCO, M.T., “la Guardia Europea de Fronteras y Costas, ¿un nuevo FRONTEX?” *Revista de Estudios Europeos*, Nº 71, 2018, 86-101, p. 99.

⁹⁸ Considerado 21 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624.

⁹⁹ Véase artículo 8.1.b del Reglamento (UE) 2016/1624.

Según SANTOS VARA, el examen de vulnerabilidad constituye una de las novedades introducidas por el Reglamento de la GEFC en la que se muestra la relación de jerarquía entre la Agencia y las autoridades nacionales de los EM encargadas de la gestión de las fronteras exteriores. Además, añade que el refuerzo de las evaluaciones de vulnerabilidad constituye una buena herramienta para el adecuado funcionamiento del espacio Schengen en los próximos años.¹⁰⁰

Ahora, la GEFC, establece un método común de evaluación de vulnerabilidad¹⁰¹, supervisando y evaluando la disponibilidad de equipos técnicos, sistemas, capacidades, recursos, infraestructura y personal adecuadamente cualificado y formado por los EM necesarios para el control de la frontera¹⁰². A solicitud de la Agencia, los EM deben facilitar toda información relativa a planes de emergencia, equipos técnicos, personal y medios económicos disponibles a nivel estatal para gestionar las fronteras exteriores.

El objetivo principal es que la Agencia pueda evaluar a los EM tanto en sus capacidades como en su preparación para hacer frente a amenazas en las fronteras exteriores, identificando sujetos a retos específicos y concretos, efectos y las repercusiones para el correcto ejercicio del espacio Schengen. Como se nos establece en el Reglamento, las evaluaciones de vulnerabilidad se deben realizar sin perjuicio del

¹⁰⁰ SANTOS VARA, J. “La transformación de FRONTEX en la Agencia Europea de la guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 59, 2018,143-186, p .181.

¹⁰¹ Se recaban datos de los Estados miembros que se dividen en dos pilares. El primer pilar está constituido por los datos relativos a la capacidad (equipos, personal, planes de sistemas de contingencia, presupuesto, etc.). El segundo pilar de datos se refiere a las amenazas. Los indicadores de amenazas se refieren a todo aquello que afecte al Estado miembro desde el exterior. Esto incluye, por ejemplo, el número de denegaciones de entrada en la frontera, el número de documentos falsos detectados, etc.

¹⁰² Véase artículos 13.1 y 13.2 del Reglamento (UE) 2016/1624.

mecanismo de evaluación de Schengen¹⁰³. Este método tiene como finalidad la de evitar y prevenir futuras situaciones de crisis en las fronteras exteriores.

El paso siguiente, es la obtención o recogida de resultados por parte de la Agencia de la información¹⁰⁴ recibida por los EM. Dichos resultados son trasladados de nuevo a los EM implicados para que éstos puedan realizar cualquier tipo de sugerencia, observación o alegación. Acto seguido, el director ejecutivo de la Agencia, realiza una recomendación con las medidas necesarias al Estado miembro implicado para que las adopte en un plazo determinado para alejar cualquier tipo de vulnerabilidad manifiesta en la evaluación para que los EM puedan hacer frente a cualquier tipo de amenaza en sus fronteras, tanto en el presente como en el futuro.

Además de la recogida de datos por parte de la Agencia, desde abril de 2017 se pone en marcha la llamada Evaluación de Amenazas Emergentes. Con ésta, se pretende de llevar a cabo una inspección mensual de los EM a través de los indicadores oportunos. Con ello, la Agencia puede, en cualquier momento, llevar a cabo una evaluación o simulación determinada para conocer si el EM en cuestión es capaz de hacer frente a amenazas emergentes. Con esto se pretende llevar a cabo recomendaciones adicionales sobre la vulnerabilidad de un EM que no se tuvieron en cuenta en los ejercicios previos de simulación o vulnerabilidad. A mediados de 2017, se estaba llevando a cabo una Evaluación de Amenazas Emergentes en Grecia, Italia y España. Además, sobre la base

¹⁰³ El mecanismo de evaluación debe crear normas claras, eficientes y transparentes sobre el método aplicable en las evaluaciones, la utilización de expertos altamente cualificados en las visitas in situ y el seguimiento de las conclusiones de las evaluaciones. En especial, el método debe prever visitas in situ sin previo aviso para completar las visitas in situ con previo aviso, en particular por lo que respecta a los controles fronterizos y los visados. El mecanismo de evaluación y seguimiento debe abarcar todos los aspectos del acervo de Schengen. Por lo que respecta a la cuestión de las fronteras, el mecanismo de evaluación y seguimiento debe abarcar tanto la eficiencia de los controles fronterizos en las fronteras exteriores como la ausencia de controles fronterizos en las fronteras interiores.” Véase los considerados 12 y 13 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) N° 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen.

¹⁰⁴ Artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/1624: “Obligación de intercambiar información: Para llevar a cabo las labores que les confiere el presente Reglamento, especialmente el seguimiento por parte de la Agencia de los flujos migratorios hacia la Unión y en su interior y la realización de análisis de riesgos y de evaluaciones de la vulnerabilidad, la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras y en materia de retorno, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control de fronteras, y la Agencia, de conformidad con el presente Reglamento y con otras disposiciones del Derecho de la Unión y nacional pertinentes en materia de intercambio de información, compartirán de manera puntual y precisa, toda la información necesaria.”

de las evaluaciones básicas de seis Estados miembros (Bulgaria, Croacia, Francia, Grecia, Italia y España), se están llevando a cabo en 2017 ejercicios de simulación para evaluar su capacidad de hacer frente a los futuros retos en las fronteras exteriores¹⁰⁵.

Si el EM en cuestión se niega a aplicar las medidas necesarias recomendadas, el director ejecutivo informará de ello al consejo de administración y a la Comisión. Posteriormente, es el Consejo de Administración el que ha de determinar las medidas necesarias que tiene que adoptar el Estado implicado en un plazo determinado. Dicha decisión es vinculante para el Estado miembro¹⁰⁶. Si dicho Estado reincide en negarse a llevarlas a cabo, el consejo de administración informará de ello tanto al Consejo como a la Comisión Europea para determinar medidas adicionales o sanciones¹⁰⁷ correspondientes. Con base en el artículo 13.9 del Reglamento, los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad se tienen que comunicar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de una manera periódica y al menos una vez al año.

A finales del 2016 se pone en marcha la Red de Evaluación de la Vulnerabilidad¹⁰⁸ con la que, en enero de 2017¹⁰⁹, se realiza la primera evaluación de vulnerabilidad facilitando las primeras evaluaciones en abril de 2017. Se realizaron 28 evaluaciones en colaboración con los EM y con ellas se formularon 33 recomendaciones¹¹⁰ dirigidas a 21 EM¹¹¹.

¹⁰⁵ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo del 6 de septiembre de 2017, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017). p.8.

¹⁰⁶ Artículo 13.8 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁰⁷ La única sanción que se prevé en el Reglamento 2016/1624 es la de activar el procedimiento por el cual los EM pueden volver a tener el control de sus fronteras internas.

¹⁰⁸ Compuesta por los representantes de los Estados Schengen para llevar a cabo en un EM tanto evaluaciones como simulaciones a fin de comprobar la capacidad y la preparación de los EM participantes para hacer frente a retos migratorios y otro tipo de amenazas.

¹⁰⁹ A raíz de la consulta obligatoria con los Estados miembros prevista en el Reglamento, las recomendaciones finales se remitieron entre el 13 y el 20 de julio de 2017. Las medidas recomendadas se refieren a 46 puntos vulnerables de un total de 136 identificados por la Agencia en las evaluaciones básicas. Las recomendaciones tienen por objeto abordar, con carácter prioritario, los puntos vulnerables más urgentes en relación con los actuales retos en las fronteras exteriores. No obstante, se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta los puntos vulnerables restantes, para los que no se formularon recomendaciones formales de conformidad con el Reglamento, en sus procesos de planificación nacionales. La mayoría de las medidas recomendadas tienen un plazo de ejecución de 6 meses a partir de la recepción de las recomendaciones. La conclusión de algunas medidas específicas no se espera hasta finales de julio de 2019. Ello parece deberse a problemas estructurales, como la contratación de personal. Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017).

¹¹⁰ Por ejemplo a Portugal se le remite mediante la Decisión de Ejecución C (2018) 300 de la Comisión un informe en el que se exponen las conclusiones y valoraciones y se incluye una lista de las mejores prácticas y deficiencias detectadas mediante la evaluación. Mediante la Recomendación 8791/18 del

Tras las evaluaciones básicas¹¹², el Director Ejecutivo de la Agencia formuló recomendaciones a 21 Estados Schengen en las que se establecieron medidas concretas a adoptar. A raíz de la consulta obligatoria con los EM prevista en el Reglamento, las recomendaciones finales se remitieron entre el 13 y el 20 de julio de 2017. Las medidas recomendadas se refieren a 46 puntos vulnerables de un total de 136 identificados por la Agencia en las evaluaciones básicas¹¹³.

Para aumentar la disponibilidad de datos a fines de análisis de riesgos, se ha introducido la automatización del tratamiento de datos, que permite reducir el tiempo de respuesta necesario para atender las numerosas solicitudes de datos, información y análisis. Además, se implantaron soluciones pertinentes para que los EM puedan acceder a datos tratados e intercambiados en el marco de la Red de análisis de riesgos de FRONTEX. En términos similares, se ultimó el desarrollo de la Red de análisis de riesgos en las fronteras aéreas, que permite a los Estados miembros acceder a datos de las fronteras aéreas sobre indicadores de migración irregular. Más de 120 aeropuertos de la UE comparten en la actualidad tendencias y evoluciones en tiempo real, lo que proporciona a FRONTEX y a los EM una visión actualizada a nivel de la UE que permite articular una respuesta operativa y unos análisis de riesgos bien fundados. Los procesos de recopilación de datos para las evaluaciones de vulnerabilidad, como ya se ha señalado, se introdujeron y se dotaron en gran medida con los recursos internos existentes e incluyeron el requisito adicional de un entorno seguro, ya que la recopilación de datos se ha establecido a nivel de información clasificada «restringida

Consejo, se le recomienda: Velar por el servicio de Inmigración y Fronteras (SEF) tenga la plantilla suficiente para realizar inspecciones fronterizas, velar para que los guardias del SEF reciban la formación necesaria, garantizar un sistema de comunicación seguro, seguir desarrollando el sistema de vigilancia en las regiones autónomas de Madeira y Azores, mejorar la visión y el conocimiento de la situación nacional en el CNC (Centro Nacional de Coordinación), velar para que los sellos de documentos sean de buena calidad, velar para que haya una mayor cooperación entre los organismos en los aeropuertos de Lisboa y Oporto, ampliar la plantilla de guardias de fronteras en los Puertos de Setubal, Leixoes, Funchal y en los Aeropuertos de Lisboa, Oporto, y Funchal. Decisión de Ejecución del Consejo 8791/18 por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación 2017 relativa a la aplicación por parte de Portugal del acervo de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores.

¹¹¹ FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency, “Informe anual de actividades de 2017”. 29 de mayo de 2018. Reg. N° 9790. Disponible en https://FRONTEX.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf

¹¹² Análisis en profundidad de las capacidades de los EM en relación con los indicadores de amenazas actuales a la luz de una serie de criterios objetivos

¹¹³ La recomendación que más se repite es la falta de plantilla en cuanto a guardias de fronteras tanto en puertos como aeropuertos. Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017). p.8.

de la UE». Los nuevos servicios de análisis con imágenes por satélite, las visitas operativas sobre el terreno y los talleres periódicos han dado lugar a un incremento significativo en el uso de la inteligencia apoyada en imágenes por parte de los analistas de FRONTEX y de los EM. Además, estos servicios analíticos también se prestan en la actualidad con el fin de apoyar la Misión de asistencia fronteriza de la UE (EUBAM) en Libia y la Operación Sophia de la Fuerza naval de la Unión Europea - Mediterráneo (EUNAVFOR MED)¹¹⁴.

Se ha podido observar en los diferentes Informes de la Comisión que, desde la creación de la Agencia Europea de la GEFC hasta la actualidad, ésta tiene desplegadas operaciones de apoyo en los Balcanes Occidentales, Bulgaria, España, Grecia e Italia. En todas las evaluaciones de vulnerabilidad, la Comisión encuentra escaseces en materia de recursos humanos y equipos técnicos cualificados para prevenir cualquier tipo de amenaza en las fronteras. En este sentido, la Comisión viene advirtiendo de las carencias en cada una de esas zonas para que los EM aporten los recursos necesarios sin éxito alguno¹¹⁵.

El problema principal que se detecta es que dichas medidas concretas tienen un plazo estimado que la Agencia espera que los EM cumplan. En el informe mencionado anteriormente, observamos que la Comisión lamenta que solo 2 EM de los 21 a los que se les enviaron recomendaciones hayan respetado dicho plazo. En el Informe Quinto de la Comisión de septiembre de 2017, se solicita a los Estados a “garantizar la rápida y eficaz ejecución de las medidas recomendadas en el plazo fijado por el Director Ejecutivo a raíz de las evaluaciones básicas e informar trimestralmente a la Agencia sobre los progresos realizados”. Además, en el Cuarto Informe del 13 de junio de 2017 de la Comisión ya se solicitaba por parte de la Agencia a Dinamarca que presente los datos que la Agencia necesita, que los demás Estados mejoren sus procesos nacionales

¹¹⁴ FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency, “Informe anual de actividades de 2017” . 29 de mayo de 2018. Reg. N° 9790. Disponible en https://FRONTEX.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf La Operación Sophia, a pesar de tener resultados decepcionantes logrados, ha contribuido al arresto de un centenar de sospechosos por tráfico ilegal de personas y más de 450 embarcaciones han sido neutralizadas para evitar su reutilización por parte de los traficantes. COCCHINI, A., “Tráfico ilícito de migrantes y Operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger Libia?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 35, 2018, 1-26, p.8.

¹¹⁵ Los EM deben proporcionar inmediatamente los recursos necesarios sobre la base de las carencias detectadas. Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017).

de recogida de datos, que establezcan los planes de acción necesarios e informar periódicamente de ello a la Agencia y responder con rapidez a las peticiones de la Agencia de información y datos adicionales¹¹⁶.

Los problemas encontrados siguen persistiendo en el Quinto Informe de la Comisión de septiembre de 2017, en el que la Agencia solicitaba a los EM: presentar con urgencia a la Agencia los planes de acción pertinentes para la ejecución de las medidas recomendadas por el Director Ejecutivo a raíz de las evaluaciones básicas; garantizar la rápida y eficaz ejecución de las medidas recomendadas en el plazo fijado; facilitar los datos completos de las capacidades de los EM y mejorar sus procesos de recogida de datos¹¹⁷.

A esto hace una especial crítica por su parte SOLER GARCÍA, señalando que “la evaluación de vulnerabilidad no abarca la capacidad del Estado miembro para dar una respuesta efectiva en materia de derechos humanos a los extranjeros que llegan a las fronteras; limitándose esa evaluación a las capacidades humanas y técnicas del Estado miembro”¹¹⁸. Hasta hoy en día, no se ha realizado con solvencia denotando claramente una falta de cooperación por parte de los EM. De esta manera complican la labor de la Agencia que nace con el propósito de controlar la migración y de dar respuesta a otras amenazas que pongan en riesgo la seguridad interior de la UE. Lo cierto es que, respecto de estas evaluaciones de vulnerabilidad, la Agencia debería haber ido más allá y hacer un estudio o evaluación de los EM para conocer si son capaces de dar una respuesta a los migrantes en materia de derechos humanos o no. No es suficiente que los EM sean capaces de gestionar las fronteras exteriores, deberían de hacerlo con una garantía mínima de protección de derechos fundamentales de los que llegan a las costas europeas.

¹¹⁶ Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 (13 de junio de 2017).

¹¹⁷ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467 (6 de septiembre de 2017). p.8.

¹¹⁸ SOLER GARCÍA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 34, 2017, 1-44 p. 43.

6.2 Competencias en materia de retorno

Como ya estableció Jean-Claude Juncker en el discurso sobre el Estado de la Unión el 13 de septiembre, “Las personas que no tienen derecho a permanecer en Europa deben ser retornados a sus países de origen”¹¹⁹. Hay que tener en cuenta, además, que llevar a cabo una política de retorno realmente eficaz y humana es parte del planteamiento de la UE a la hora de gestionar de una mejor manera, la migración, y de este modo, reducir el incentivo de la migración irregular. Para ello, la UE seguirá mostrando el respeto a los derechos fundamentales y la solidaridad con aquellos que realmente necesiten protección internacional, pero, para una mejor gestión del sistema de asilo, es necesario retornar, respetando los derechos fundamentales, a quienes no sufran persecución por sus países de origen, quienes no huyan de la guerra o quienes no tengan derecho a permanecer dentro de la UE¹²⁰.

El Reglamento de FRONTEX solo preveía la cooperación en materia de retorno mediante la asistencia a los EM para la organización de operaciones de retorno conjuntas¹²¹. Por ello, el Reglamento de la GEFC, cumple con el mandato que solicitó el Consejo a la Comisión en 2015¹²²: ampliar las competencias de FRONTEX para aportar de modo indirecto apoyo a los EM que tienen fronteras externas en materia de retorno a los inmigrantes. En este sentido, el mencionado Reglamento, ampara la cooperación de la Agencia en las operaciones de retorno¹²³ con los EM, además de organizar operaciones de retorno para aquellas personas a las que se les ha denegado la protección internacional. En virtud del artículo 28 del Reglamento de la GEFC, la propia Agencia puede organizar operaciones de retorno o proponer a los EM que las organicen¹²⁴.

Hay que tener en cuenta que la decisión del retorno es competencia exclusiva nacional de los EM. Por ello, la Agencia no tiene competencia alguna para valorar la

¹¹⁹ Comisión Europea, “Presidente Jean-Claude Juncker discurso sobre el Estado de la Unión 2017”, 13 de septiembre de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm

¹²⁰ Comisión Europea, “Una política europea de retorno más firme y eficaz”, 12 septiembre 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf

¹²¹ Véase artículo 9.1 del Reglamento (UE) 1168/2011.

¹²² Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) -Conclusiones, Doc. 10170/15 EUCO 22/15, de 26 de junio de 2015, párr. 5.e).

¹²³ Es una operación coordinada por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con el apoyo técnico y operativo de uno o más EM en cuyo marco se lleva a cabo el retorno desde uno o más EM, tanto mediante el retorno forzoso como voluntario; Véase el artículo 2.14 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹²⁴ Véase artículos 28.3 y 28.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

fundamentación jurídica de las decisiones en materia de retorno con base en la Directiva 2008/115/CE (también conocida como “Directiva Retorno”)¹²⁵.

Para el cumplimiento del mandato del Consejo, el Reglamento de la GEFC crea el contingente de supervisores del retorno forzoso¹²⁶, el contingente de escoltas para retornos forzosos¹²⁷ y contingentes de especialistas en retorno¹²⁸. Todo integrante de los contingentes anteriormente mencionados debe de haber recibido previamente la respectiva formación en materia de derechos fundamentales, acceso a la protección internacional y a la búsqueda y rescate de personas en peligro en el mar, además de la específica formación de los agentes en materia de protección de menores¹²⁹.

El fenómeno de los menores (menores no acompañados: MENA) inmigrantes que intentan acceder a los países europeos ha ganado intensidad y visibilidad en los últimos años, debido a que constituyen un colectivo especialmente vulnerable. Por ello, la GEFC debe maximizar sus esfuerzos para respetar y cumplir con los derechos fundamentales de los menores, además de formar a agentes especializados en protección de menores¹³⁰.

En virtud de los instrumentos de Derecho internacional como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño¹³¹, toda persona de menos de 18 años debe ser considerada como menor a efectos del Reglamento 2016/1624 debiendo ser, el

¹²⁵ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados Miembro para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DOUE* L 348/98, de 24 de diciembre de 2008).

¹²⁶ El contingente de supervisores del retorno forzoso se crea específicamente a partir de órganos competentes para que lleve a cabo actividades de control del retorno forzoso en virtud de lo establecido en el artículo 8.6 de la Directiva 2008/225/CE; artículo 29 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹²⁷ El contingente de escoltas para retornos forzoso se crea a partir de órganos nacionales competentes para que lleve a cabo operaciones de retorno en virtud de lo previsto en los artículos 8.4 y 8.5 de la Directiva 2008/115/CE con el debido respeto a los derechos fundamentales de los retornados y con los conocimientos específicos en materia de protección de menores; artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹²⁸ El contingente de especialistas en retorno se creará a partir de órganos nacionales competentes y del personal de la Agencia quienes dispondrán de las competencias y de los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo actividades relacionadas con el retorno realizando tareas específicas como la identificación de grupos concretos de nacionales de terceros países, obtención de documentos de viaje de terceros países y la facilitación de cooperación consular; artículo 31 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹²⁹ Según la ONG Save the Children, el número de menores no acompañados que llegan a las costas españolas en 2015 fue de 3341 niños, ascendiendo en 2016 a 3997 y 6414 en 2017, dato que se ha multiplicado por el doble en el año 2018 ya que hasta octubre de este año la cifra asciende a 11.174 niños.

¹³⁰ Sobre este tema, véase, CABEDO MALLOL, V. (coord.), “*Los menores extranjeros no acompañados*”, Tirant monografías, Valencia, 2012.

¹³¹ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Instrumento de ratificación del 30 de noviembre de 1990. (BOE Nº 313, de 31 de diciembre de 1990).

interés superior del menor, una consideración primordial en las actividades de la Agencia¹³². De este modo, el Reglamento hace mención al “interés superior del niño” pero el problema radica en que hay indeterminaciones jurídicas respecto del significado de la noción.

Con base en lo estipulado en el Reglamento, tanto los contingentes de supervisores del retorno forzoso como los contingentes de escoltas para retornos forzosos y los contingentes de especialistas en retorno forman equipos en intervención de retorno¹³³. En este sentido, cuando un EM tenga una carga en materia de cumplimientos de decisiones de retorno, podrá solicitar a la Agencia apoyo técnico y operativo, debiendo ésta facilitar dicho apoyo necesario mediante una intervención de retorno o de una intervención de retorno rápida¹³⁴.

La Agencia Europea de Fronteras y Costas refuerza de una manera considerada el papel de la Agencia en materia de retorno creando para ello la Oficina del Retorno en el seno de la Agencia.¹³⁵

El procedimiento para el retorno es el siguiente: los EM informan a la Agencia, una vez al mes, sobre la planificación indicativa del número de retornados y de los terceros países de retorno, ambos respecto de las correspondientes operaciones nacionales de retorno, y sobre sus necesidades de asistencia o coordinación por parte de la Agencia. La Agencia elabora un plan operativo móvil para prestar a los EM solicitantes el refuerzo operativo necesario, incluidos equipos técnicos. Por propia iniciativa o previa solicitud de un EM, la Agencia puede incluir en el plan operativo móvil las fechas y los destinos de las operaciones de retorno que considere necesarias, en función de una evaluación de las necesidades. El consejo de administración decide, previa propuesta del director ejecutivo, el *modus operandi* del plan operativo móvil. Para ello, la Agencia puede ofrecer la asistencia necesaria y garantizar, a petición de los EM participantes o sobre la base de su propia propuesta, la coordinación o la organización de operaciones de retorno, para lo que el tercer país de retorno facilite medios de transporte y escoltas

¹³² Considerado 38 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹³³ Una actividad de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas que proporciona a los EM una asistencia técnica y operativa reforzada consistente en el despliegue en los EM de equipos europeos de intervención en materia de retorno y en la organización de operaciones de retorno; artículo 2.15 del Reglamento 2016/1624.

¹³⁴ Véase artículo 33 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹³⁵ Véase artículo 27 del Reglamento (UE) 2016/1624.

para retornos forzosos («operaciones de retorno de recogida»)¹³⁶. Hay que tener en cuenta que los países de destino se eligen de acuerdo con las necesidades, la presencia de inmigrantes irregulares de una nacionalidad determinada que han recibido las decisiones de retorno, y condiciones aplicadas por el país de destino, como los acuerdos de readmisión¹³⁷.

Entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de julio de 2017, los terceros países de destino más importante fuera de los Balcanes Occidentales fueron: Túnez, con el apoyo a 30 operaciones de retorno nacionales; Nigeria con 12 operaciones; Afganistán con 11 operaciones; Georgia con apoyo a 8 operaciones y Pakistán con el apoyo a 6 operaciones¹³⁸.

La Comisión Europea presenta, en marzo de 2017, un Plan de Acción renovado de la UE en materia de retorno¹³⁹ y una serie de recomendaciones a los EM sobre la manera de conseguir que los procedimientos de retorno sean más eficaces. Entre las medidas presentadas a nivel europeo, cabe destacar las siguientes: el aumento de una dotación financiera a los EM con 200 millones de euros; la mejora del intercambio de información para ejecutar las repatriaciones; garantizar la consistencia y la uniformidad y de las ayudas a la reintegración en todos los EM; aumentar el personal de la Agencia para ayudar a los Estados en materia de retorno; crear un mecanismo de vuelos comerciales para financiar los retornos; además de intensificar la formación de las autoridades de terceros países en materia de retorno¹⁴⁰.

En este sentido y gracias al mandato en materia de retorno que el Reglamento concede a la Agencia, se ofrecen nuevos instrumentos y herramientas que permiten a la Agencia y a los EM mejorar de forma demostrativa el número de retornados. Dicho mandato también es objetivo del Plan de acción renovado en materia de retorno y por

¹³⁶ Véase artículos 28.2 y 28.3 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹³⁷ GARCÍA SACRISTÁN, V. M., “Importancia de la gestión de las fronteras para la paz y seguridad, contribución de la guardia civil” *UNED*, 2015, 1-254, p.141

¹³⁸ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467, p. 10.

¹³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea- Un plan de Acción Renovado. COM (2017) 200 final del 2 de marzo de 2017. Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-200-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁴⁰ Comisión Europea - Comunicado de prensa, “Agenda Europea de Migración: la Comisión presenta nuevas medidas para una política de la UE eficaz y creíble en materia de retorno”, 2 de marzo de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_es.htm

“la proposición de la Comisión de los últimos elementos necesarios para alcanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras”¹⁴¹ por el que se incluye: un cuerpo permanente de 10.000 agentes operativos de aquí a 2020; poderes ejecutivos por parte de los agentes del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (controles de identidad, autorización o denegación de entrada en las fronteras exteriores etc.); mayor apoyo en materia de retorno, intensificación de la cooperación con terceros países y mayor ayuda financiera con un coste de 1.300 millones de euros para el periodo 2019-2020 y proponiendo una mejora presupuestaria para el periodo 2021-2027 con un total de 11.300 millones de euros para la Agencia. Lo cierto es que la GEFC, desde el compromiso de la agenda europea por dar una solución a la crisis migratoria, ha visto un increíble aumento del 5.233% de su financiación desde 2005 ya que ha pasado de los seis millones de euros a 320 millones en 2018¹⁴².

En 2016 se consiguió retornar a 11.606 personas a sus países de origen, un 45,8% de personas retornadas; entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de julio de 2017, la Agencia proporcionó apoyo a 193 operaciones de retorno de nacionales de terceros países, en las que fueron retornados 8.608 nacionales de terceros países en situación irregular¹⁴³. Desde esa fecha hasta finales de 2017 se consiguió deportar a 6276 personas más, haciendo una suma de 14.884 personas deportadas en el año 2017, un 36,6% de retornos efectivos¹⁴⁴. Por ello, en 2017 se ha deportado a 14.884 personas, un 36,6% de retornos efectivos y hasta agosto de 2018 a 8.966 personas. En el año 2018, se ha retornado a 8966 migrantes irregulares¹⁴⁵, dato creciente pero que evidencia que hay que fortalecer la labor de la Agencia y de los EM en materia de retorno. Además, en los primeros 11 meses de 2018, el número de cruces fronterizos irregulares hacia la UE se redujo en un 30% respecto al año anterior, a aproximadamente 138 000, principalmente debido a la

¹⁴¹ Comisión Europea – Comunicado de prensa, “Estado de la Unión 2018: la comisión propone los últimos elementos necesarios para alanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras” 12 de septiembre de 2018. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm

¹⁴² BUXTON, N. Y AKKERMAN, M., “África, el ascenso del imperialismo de las fronteras”, *El Salto*, 21 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.elsaltodiario.com/afrika/el-ascenso-del-imperialismo-de-las-fronteras>.

¹⁴³ Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467, página 10.

¹⁴⁴ Comisión Europea- Estado de la Unión 2018- “Una política europea de retorno más firme y eficaz”. 12 de septiembre de 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf

¹⁴⁵ Comisión Europea- Estado de la Unión 2018- “Una política europea de retorno más firme y eficaz”. 12 de septiembre de 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf

menor presión migratoria en el Mediterráneo central. Un mes antes de que finalice el año, 2018 sigue encaminado para ver el menor número de cruces fronterizos ilegales desde 2014¹⁴⁶. Esta notoria reducción se refleja en la incansable labor de la Agencia de dotar de un mayor apoyo de la GEFC a los EM, a la cooperación con los países de origen para que readmitan a sus nacionales y de la dotación de un apoyo financiero con cargo presupuestario de la UE¹⁴⁷.

Con los datos anteriores, se puede llegar a la conclusión de que la Agencia está intensificando sus esfuerzos año tras año para cumplir con el Plan de Acción Renovado en materia de retorno, debido a que las personas retornadas en operaciones apoyadas por la Agencia crecen año tras año desde la fundación de la GEFC. Lo que apena es el fenómeno de la doble criminalización de la migración, ya que en algunos países de origen existe para el nacional de un tercer estado -irregular que ha sido expulsado o retornado por un EM de la UE- el riesgo de penalización en forma de sanción penal, ya sean multas o penas privativas de libertad¹⁴⁸.

Lo cierto, es que los planes de acción en materia de retorno pueden llevar en el seno de una operación, a vulnerar derechos fundamentales a los migrantes, por ello, es más que necesario un mecanismo de denuncia (epígrafe 6) para hacer constar cualquier tipo de vulneración de derechos fundamentales.

¹⁴⁶ En noviembre, se detectaron alrededor de 8 800 cruces fronterizos irregulares en las principales rutas migratorias hacia la UE, un 44% menos que en el mismo mes del año pasado. El Mediterráneo occidental siguió siendo la ruta migratoria más activa, ya que representa más de la mitad de todas las detecciones mensuales de cruces fronterizos ilegales en Europa. En noviembre, el número de migrantes irregulares que tomaron esta ruta aumentó un 29% respecto al mismo mes del año pasado a 4 900. En noviembre, el número de migrantes irregulares que tomaron la ruta del Mediterráneo oriental fue de 2 700, una caída del 42% en comparación con noviembre de 2017. El número de migrantes que llegaron a Europa a través de la ruta del Mediterráneo central en noviembre se redujo a alrededor de 900, un 83% menos que en noviembre de 2017. El número total de migrantes detectados en esta ruta en los primeros 11 meses de 2018 se redujo a aproximadamente 22 800. 80% menos que hace un año. La ruta migratoria en los Balcanes occidentales desde Serbia a Hungría y Croacia continúa viendo un bajo número de migrantes irregulares. Sin embargo, una ruta paralela a través de Albania, Montenegro y Bosnia y Herzegovina, así como de Serbia a Bosnia y Herzegovina, ha experimentado una continua presión migratoria; Agencia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “Flujos migratorios en noviembre: total más bajo, Mediterráneo occidental, la ruta más activa” 13 de diciembre de 2018.

¹⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea- Un plan de Acción Renovado. COM (2017) 200 final del 2 de febrero de 2017. Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-200-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁴⁸ MUÑOZ AUNION, A y LEON SILVA, G. A., “La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad VS Derechos Humanos”, *Revista de Estudios Europeos*, N° 71, 2018, 102-122, p. 119.

6.2.1 La cooperación con terceros Estados

En los últimos años, las actividades que lleva a cabo la Agencia no han dejado de expandirse, por ello ha experimentado un desarrollo en la práctica en la cooperación con terceros Estados. El objetivo principal de la GEFC es aumentar el marco de actuación para facilitar la cooperación operativa con las autoridades de terceros Estados. Por ello, se preveía en el Reglamento de FRONTEX que ésta podía: enviar y recibir funcionarios de enlace para luchar contra la inmigración ilegal en países que respetasen un mínimo los derechos humanos, invitar a observadores de terceros países a participar en iniciativas que la Agencia ponía en marcha en referencia a operaciones conjuntas y análisis de riesgo además de establecer proyectos de asistencia técnica en terceros países¹⁴⁹.

La Agencia Europea de Fronteras y Costas continúa trabajando en la misma línea que FRONTEX, por ello se llegó a acuerdos con Serbia y Macedonia, y más tarde se propuso negociar acuerdos con Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro para poder desplegar agentes sobre sus territorios¹⁵⁰.

Además, se suelen materializar acuerdos de trabajo¹⁵¹ con autoridades de terceros países. No son otra cosa que marcos de cooperación bilateral y regional en materia de migración entre la GEFC y terceros países no pertenecientes a la UE para garantizar la implementación de la gestión europea integrada de fronteras. Dichos acuerdos de trabajo no constituyen tratados internacionales. Se hace una especial crítica a la antigua FRONTEX ya que no era transparente y siempre faltaba información acerca de las actividades que había llevado a cabo con terceros Estados ya que había llegado a acuerdos con países africanos que no respetaban los derechos humanos¹⁵². En cambio, el Reglamento de la GEFC intenta otorgar mayor transparencia en dando cuenta de los acuerdos de trabajo alcanzados con terceros Estados antes de que concluyesen y siendo

¹⁴⁹ FRONTEX podía adoptar varias formas de cooperación con terceros Estados; Véase artículo 14 del Reglamento (UE) 1168/2011.

¹⁵⁰ Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final p. 14.

¹⁵¹ Art. 14 Reglamento FRONTEX de 2011. La agencia suele cooperar con terceros Estados tratando exclusivamente la gestión de la cooperación operativa. La cooperación internacional de Agencia abarca todas las áreas del trabajo operativo de la agencia, desde el intercambio de información, el análisis de riesgos, las operaciones conjuntas hasta el retorno, la capacitación, la investigación y la innovación.

¹⁵² SOLER GARCIA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 34, 2017, 1-44, p. 32.

necesaria la necesaria aprobación de dichos acuerdos de trabajo por parte de la Comisión Europea¹⁵³.

Por ello, desde su creación hasta la actualidad, la GEFC ha concertado acuerdos de trabajo¹⁵⁴ con las autoridades de 18 países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Cabo Verde, la ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Nigeria, la Federación de Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y Estados Unidos. Además, también ha firmado acuerdos de trabajo con el Consejo de Comandantes de Tropas Fronterizas de la Comunidad de Estados Independientes y el Centro Regional MARRI (Migración, Asilo y Refugiados) en los Balcanes Occidentales¹⁵⁵.

Con relación a las operaciones en espacios marinos bajo soberanía de terceros Estados, la Agencia puede coordinar actividades para uno o más EM y terceros países en las fronteras exteriores, incluidas operaciones conjuntas con terceros países vecinos¹⁵⁶. Estas operaciones conjuntas plantean serios y complejos problemas en relación con el régimen de responsabilidades entre los diversos actores implicados. Era complicado conocer qué responsabilidad iba a tener cada interviniente en el seno de una operación y por ello, el Reglamento prevé que en los casos en que se prevea que los equipos vayan a ser enviados a un tercer país para acciones en las que sus miembros vayan a gozar de competencias ejecutivas, o en los que otras acciones en terceros países lo requieran, la Unión Europea un acuerdo sobre su estatuto con el tercer país en cuestión. El acuerdo sobre su estatuto cubrirá todos los aspectos necesarios para llevar a cabo las acciones. Establecerá, en particular, el alcance de la operación, la responsabilidad civil y penal y las funciones y competencias de los miembros de los equipos. Para ello, el acuerdo sobre su estatuto garantizará el pleno respeto de los derechos fundamentales durante estas operaciones¹⁵⁷.

¹⁵³ Véase artículos 54 y 54.2 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁵⁴ Véase esta información en la página web de FRONTEX disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/partners/non-eu-countries/>

¹⁵⁵ Para consultar dichos acuerdos de trabajo, véase esta información en la página web de FRONTEX disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/about-FRONTEX/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>

¹⁵⁶ Véase artículo 14.2.C del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁵⁷ Véase artículo 54.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

Se puede concluir con que la responsabilidad de cada agente puede recaer en los EM de origen o en los Estados de acogida en virtud de donde se haya cometido la incidencia. Lo preocupante es que hay terceros Estados sin imparcialidad e independencia en el Poder Judicial.

En noviembre de 2018, la Agencia, abre la primera "Célula de Análisis de Riesgos" en Niamey en cooperación con las autoridades de Nigeria. Estas cédulas son dirigidas e intervenidas por analistas locales autorizados por la Agencia para obtener y examinar datos estratégicos sobre delincuencia transfronteriza en varios países africanos y apoyar a las autoridades implicadas en la gestión de fronteras. Los datos a los que se ha hecho referencia incluyen una investigación sobre cruces transfronterizos ilegales, fraude documental, tráfico seres humanos etc. Dichos datos, se compartirán con las autoridades nacionales y regionales y con la Agencia para hacer análisis y recomendaciones¹⁵⁸.

En octubre de 2018, La Agencia y Europol intensifican su cooperación para fortalecer el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. En una reunión conjunta celebrada el jueves en La Haya, los consejos de administración de ambas agencias acordaron ampliar el intercambio de información entre ellos para fortalecer su lucha conjunta contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza¹⁵⁹.

En este sentido, hubiera sido interesante que la Agencia evolucionara y diera un paso más allá de FRONTEX y condicionara sus acuerdos a que los terceros Estados intervinientes cumplieran realmente con los derechos humanos, así como con la Convención de Ginebra de 1951. Lo que no es aceptable, a mi juicio, es que estos acuerdos de trabajo sirvan como excusa para desviar la vista acerca del cumplimiento de estos terceros Estados con las normas europeas en materia de gestión de las fronteras y concretamente con el respeto a los derechos fundamentales. Por ello, algún autor, considera que la nueva GEFC es solo una evolución de FRONTEX para dar respuesta a

¹⁵⁸ La célula de análisis de riesgo en Níger es la primera de ocho células de este tipo que se estableció en el marco de la Comunidad de Inteligencia África-FRONTEX (AFIC). Los restantes se establecerán en Ghana, Gambia, Senegal, Kenia, Nigeria, Guinea y Mali durante los próximos doce meses; Agencia Europea de Fronteras y Costas – Comunicado de prensa, “FRONTEX abre primera célula de análisis de riesgo en Níger” 27 de noviembre de 2018, disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/FRONTEX-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi>

¹⁵⁹ Agencia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “Europol y FRONTEX fortalecen la cooperación para enfrentar el crimen transfronterizo” 5 de octubre de 2018. Disponible en https://FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/europol-and-FRONTEX-strengthen-cooperation-to-tackle-cross-border-crime-kamkNJ?fbclid=IwAR0ekJ-hbRvfkS2QGXMJCJUBIgrBF7Rzq93MeL6ZFEfckGi8btNaaxnxA_8

las limitaciones que presentaba su precedente. Es decir, considera que lo que ha supuesto el nuevo reglamento de la GEFC es convertir a FRONTEX en la Agencia FRONTEX+¹⁶⁰

Además, respecto del irrespeto de derechos fundamentales por parte de terceros países con los que coopera la GEFC, el 10 de mayo de 2018, se pudo ver en varios medios de comunicación una noticia respecto de este tema. El Foro Consultivo de la GEFC sobre Derechos Fundamentales solicitó a la Agencia una urgente una evaluación de riesgos antes de llevar a cabo cualquier tipo de acuerdo o alianza con terceros países, especialmente con Libia porque considera que vulnera DDHH. En la misma noticia, se referenciaba que el Foro Consultivo solicitaba a la Agencia que retirase y suspendiese todas las acciones operativas en las fronteras de Hungría debido a que no se estaban respetando los DDHH debido a denuncias de devoluciones de inmigrantes y refugiados. Estas mismas actuaciones por parte del gobierno húngaro, podían implicar el incremento de riesgos de que la Agencia Europea de la Guarda de Fronteras y Costas estuviese implicada en cualquier tipo de violaciones de los derechos fundamentales. Y es por eso por lo que el Informe anual del Foro Consultivo concluía tajantemente solicitando o recomendando la suspensión inmediata de las actividades de la Agencia en Hungría. El director ejecutivo de la Agencia rechazó la indicación del Foro Consultivo porque consideraba, a su juicio, que "mantener la presencia de oficiales de FRONTEX puede minimizar los riesgos potenciales relacionados con el uso de la fuerza, así como documentar circunstancias en el terreno"¹⁶¹.

En septiembre de 2018, la Comisión, con el propósito de avanzar en materia de cooperación, propone que esta cooperación con terceros Estado se base, entre otras cosas, en prestar asistencia en las actividades de retorno en terceros países, mediante el despliegue del cuerpo permanente de la GEFC en terceros países, así como mediante el reforzamiento de las relaciones con sus autoridades en materia de retorno y además de en lo que respecta a la obtención de documentos. Esta asistencia técnica y operativa podría llevarse a cabo en cualquier frontera del tercer país de que se trate, en su caso, con el acuerdo del Estado o Estados miembros contiguos a la zona de operaciones.

¹⁶⁰ CARRERA, S., y DEN HERTOOG, L., "A European Border and Coast Guard: What's in a name?", *Center of European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe*, N° 88, marzo 2016, 1-19.

¹⁶¹ El Diario, "Un órgano que controla a FRONTEX alerta de los riesgos para los derechos fundamentales de su alianza con Libia para frenar la inmigración", 10 de mayo de 2018. Disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/consultivo-FRONTEX-UE-Libia-inmigracion_0_769923835.html

Además, la Comisión, con el fin de apoyar dichos acuerdos de cooperación, elaboraría disposiciones referentes a los modelos y comprobaría si las disposiciones de los acuerdos se ajustan al Reglamento¹⁶².

Lo cierto es que, en el marco de la cooperación transfronteriza, la UE debe intentar que no solo la función de control, sino también que la función de cooperación transfronteriza rijan en estos nuevos espacios liminares fronterizos¹⁶³. La UE no debería tener como único propósito el controlar a terceros Estados en el marco de la gestión de las fronteras, sino que debería de valerse de esa cooperación internacional para dar un paso más allá y concebir una cooperación transfronteriza que vaya más allá de la cooperación al desarrollo o de los intereses de Europa.

7 EL NUEVO MECANISMO DE DENUNCIA DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS.

7.1 La necesidad de un mecanismo de denuncia en el seno de la Agencia

Una de las razones recurridas por el Defensor del Pueblo Europeo para la introducción de un mecanismo de quejas en la reglamentación de FRONTEX era la necesidad de ofrecer un instrumento alternativo al TJUE. Hay que tener en cuenta que el art. 47 de la CDFUE recoge el derecho a la tutela judicial efectiva para aquellos individuos cuyos derechos y libertades hayan sido vulnerados. Dicho amparo se dispone en los arts. 263 y 340 del TFUE, donde se permite a cualquier sujeto presentar un recurso ante el TJUE. Sin embargo, esta vía no es una opción realista para los potenciales solicitantes ya que son personas que llegan sin apenas recursos económicos y en una situación de shock y vulnerabilidad¹⁶⁴. De ahí la importancia de ofrecer un instrumento alternativo, un mecanismo fuerte que permitiese declarar las posibles infracciones de derechos. Esta petición, tuvo finalmente respuesta con el Reglamento

¹⁶² Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018, p. 24.

¹⁶³ DEL VALLE GALVEZ, A., “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 55, 2016, 759-777, p.777.

¹⁶⁴ FERNANDEZ ROJO, D. “Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA* pp.118 y 119.

(CE) 2016/1624. Además de esto, la protección que ofrecía la regulación del Reglamento (CE) 1628/2011 quedaba totalmente desamparada sin el pertinente procedimiento que permitiese denunciar la violación de los derechos¹⁶⁵.

Desde la creación de la Agencia FRONTEX hasta la actualidad, se ha generado un intenso debate¹⁶⁶ acerca de la protección de los derechos fundamentales y de la responsabilidad que la Agencia debía tener cuando se vulneraran derechos fundamentales en el transcurso de operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX. En este sentido se estipulaba que sólo se podía exigir responsabilidad alguna a los EM participantes y no a la Agencia ya que ésta no tenía transferido ningún poder ejecutivo y de esta manera podía evadir su responsabilidad¹⁶⁷.

Se procedió a la modificación del Reglamento de FRONTEX creando un Código de Conducta de exigible aplicación en las operaciones de FRONTEX además de crear un Foro Consultivo y un Agente responsable en derechos humanos. A pesar de este avance en materia de derechos fundamentales, se seguía exigiendo, sobre todo, por parte de ONG, partidos políticos¹⁶⁸ y por el Defensor del Pueblo Europeo un mecanismo de control interno de derechos humanos¹⁶⁹. en 2011, Human Rights Watch (en adelante,

¹⁶⁵ ALBERO VALDES, J. “Crisis migratoria y control de fronteras: la respuesta de la UE a través de la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Universidad de Alicante, Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho penal*, julio 2017, 1-72, p.48.

¹⁶⁶ Sobre este intenso debate véase, GUILD. E., “Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies”, *Brussels : Study for the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, 2011, 1-132 ; MARIN, L., “Policing the EU’s External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border”, *Journal of Contemporary European Research*, N° 7, 2014, 468-487; SANTOS VARA, J., “The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls”, *European Foreign Affairs Review*, N° 20, 2015, 118-136.

¹⁶⁷ SANTOS VARA, J. “La transformación de FRONTEX en la Agencia Europea de la guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 59, 2018, 143-186, p. 177

¹⁶⁸ El Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el PE apoyó a finales de 2015 un informe que instaba a FRONTEX a garantizar que la agencia de gestión de las fronteras de la UE, ofreciera a los refugiados un mecanismo para que se preste atención a los abusos de los derechos humanos. S&D, “FRONTEX debe actuar para garantizar que se escuchen las quejas sobre los derechos fundamentales de los refugiados”, 2 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/newsroom/FRONTEX-debe-actuar-para-garantizar-que-se-escuchan-las-quejas-sobre-los-derechos?fbclid=IwAR0sXVakSRepl7iaro0bh-ZxTSCiwlzVyVuRwvenHXOIcoWRc-zRQSJajLU>

¹⁶⁹ El Defensor del Pueblo detectó que FRONTEX carece de mecanismos con los que gestionar incidentes concretos de alegaciones de infracción de los derechos fundamentales que puedan producirse en el curso de su actividad y consideró que la falta de un mecanismo de reclamación interna constituye una deficiencia grave en las medidas adoptadas por FRONTEX. Por una parte, la carencia de dicho mecanismo significa que FRONTEX no mantenerse plenamente al tanto de los problemas o reclamaciones en relación con su funcionamiento; por otra parte, las personas que deseen presentar una

HRW) denunciaba que grupos de inmigrantes detenidos en fronteras griegas eran recibidos a centros sin la capacidad necesaria para recibirlos y en los que permanecen semanas, e incluso meses. Además, estiman que sufren tratos inhumanos y degradantes¹⁷⁰. Por eso, se insistía en la necesidad de crear un mecanismo que recogiese las quejas de sujetos que cruzaban las fronteras europeas y consideran que se habían vulnerado sus derechos fundamentales.

Inicialmente, este mecanismo fue propuesto por el Defensor del Pueblo Europeo a FRONTEX¹⁷¹, pero que no incorporó al concebir que su reglamento no le confería las bastantes competencias para desarrollarlo¹⁷². Además, esta propuesta del Defensor del Pueblo fue favorablemente recibida por el Foro Consultivo de FRONTEX¹⁷³, así como por el Parlamento Europeo en su Resolución de 2 de diciembre de 2015¹⁷⁴. La Comisión Europea, finalmente, decidió incluir en el art. 72 de la Guardia Europea de Fronteras y Costas un mecanismo de denuncia.

El Reglamento de la GEFC mantuvo el compromiso de la Agencia en potenciar la protección de derechos los derechos fundamentales, manteniendo el establecimiento del Foro Consultivo y al Agente de Derechos Fundamentales. Pero, la principal novedad del Reglamento es la inclusión en éste de un mecanismo de denuncia para que cualquier persona que pudiese pensar que sus derechos fundamentales han sido violados por las

reclamación no tienen la posibilidad de que FRONTEX la tramite directamente. El Defensor del Pueblo recomendó a FRONTEX que implantase un mecanismo que le permitiese gestionar directamente las reclamaciones de las personas que alegasen que la Agencia había vulnerado sus derechos fundamentales. Por desgracia, FRONTEX optó por hacer caso omiso de esta recomendación: Véase informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre FRONTEX, Resumen de 12 de noviembre de 2013. Disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/es/special-report/es/52465?fbclid=IwAR1X2iClujMWMMe4oVavz4UCT6QA0Cprwm-MlzUktuRaOCiHiCuWsj1VDRkU>

¹⁷⁰ Nueva Tribuna, “HRW acusa a FRONTEX de exponer a los inmigrantes a tratamientos inhumanos en centros de detención griegos”, 21 de septiembre de 2011. Disponible en <https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/hrw-acusa-a-la-FRONTEX-de-exponer-a-los-inmigrantes-a-tratamientos-inhumanos/20110921173646062090.html>

¹⁷¹ Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) de 12 de noviembre de 2013, www.ombudsman.europa.eu

¹⁷² Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre FRONTEX de 12 de noviembre de 2013, www.ombudsman.europa.eu.

¹⁷³ Foro Consultivo de FRONTEX, Annual Report, 2014, p. 38

¹⁷⁴ Resolución 2014/2215(INI) del Parlamento Europeo sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre FRONTEX del 2 de diciembre de 2015.

actuaciones de agentes intervinientes en operaciones de la Agencia, pueda presentar una queja ante la Agencia.

7.2 El procedimiento del mecanismo de denuncia

El mecanismo de denuncia se rige por un procedimiento claro:

En primer lugar, cuando una persona ve violado alguno de sus derechos humanos, debe interponer una denuncia gratuita ante la Agencia rellenando un formulario creado por la misma¹⁷⁵. Dicho formulario es creado por el Agente de derechos fundamentales obtener información minuciosa y concreta sobre la presunta violación de los derechos fundamentales. Además, el formulario de denuncia estandarizado deberá estar disponible, tanto en el sitio web de la Agencia como en formato en papel durante todas las actividades de esta última, en lenguas que los nacionales de terceros países entiendan o se espere razonablemente que puedan entender¹⁷⁶. La persona afectada tendrá que incluir toda la información pertinente en el formulario en un máximo de 15 páginas estipulando con detalle todos los hechos acontecidos que la han llevado a interponer la denuncia y las repercusiones que han tenido dichos actos en sus derechos fundamentales.

En segundo lugar, cuando una persona interpone la queja, reclamación o denuncia, el agente de derechos fundamentales es el encargado de gestionar confidencialmente todas las denuncias recibidas por la Agencia de conformidad con el derecho a una buena administración. Por eso, deberá examinar la admisibilidad de las denuncias, registrar las denuncias admisibles, enviar todas las denuncias registradas al director ejecutivo, enviar las denuncias relacionadas con los miembros de los equipos al Estado miembro de origen, informar a la autoridad correspondiente o al organismo competente en materia de derechos fundamentales de un Estado miembro, y registrar y garantizar el seguimiento realizado por la Agencia o por dicho Estado miembro¹⁷⁷.

En este sentido, es el agente de derechos fundamentales el encargado de admitir o inadmitir a trámite una denuncia. En caso de inadmisión, tendrá que contestar por

¹⁷⁵ Dicho formulario se puede encontrar en la página web de la GEFC y concretamente en el siguiente enlace: <https://microsite.FRONTEx.europa.eu/en/Complaints>

¹⁷⁶ Véase artículo 72.10 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁷⁷ Véase artículo 72.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

escrito alegando los motivos que le han llevado a adoptar tal decisión¹⁷⁸. La inseguridad jurídica radica en que el Reglamento no especifica la lengua en la que ha de ser redactado el escrito de inadmisión ni mucho menos un recurso ante la decisión de no admitir a trámite dicha denuncia.

En tercer lugar, cuando una denuncia es admitida a trámite, y va dirigida sobre un guardia de fronteras de un Estado miembro de acogida o sobre un miembro de los equipos, incluidos los miembros de los equipos o los expertos nacionales en comisión de servicios, se reenvía al Estado miembro de inicio para que éste sea el que haga un adecuado en un plazo determinado, adoptando las medidas disciplinarias. “El Estado miembro competente informará al agente de derechos fundamentales sobre los resultados y el seguimiento que se haya dado en respuesta a la denuncia en un plazo determinado y, si procede, a intervalos regulares en lo sucesivo. En caso de que el Estado miembro competente no informe al respecto, la Agencia hará un seguimiento del asunto”¹⁷⁹.

Algún autor considera que hubiera sido conveniente incluir plazos dentro de los cuales el Estado miembro en cuestión remita la información de seguimiento de la Agencia ya que la ausencia de plazos puede dar lugar a prolongados lapsos de tiempo de inactividad, privando de este modo de eficacia al mecanismo.¹⁸⁰ Lo cierto es que un prolongado e injustificado lapso de tiempo denota que este mecanismo es prácticamente ineficaz. Se puede dar el caso de que un migrante que ha considerado que se le ha conculcado un derecho, interponga el pertinente mecanismo de denuncia, pase un largo periodo de tiempo, sea, incluso, retornado y no tener una respuesta de la queja practicada. En este sentido “aun siendo una herramienta a mantener, incluso a reforzar, se considera que es primordial reivindicar ciertos dispositivos como el efecto suspensivo de la expulsión de personas denunciantes, víctimas o testigos de posibles

¹⁷⁸ De conformidad con el derecho a una buena administración, cuando se admita a trámite una denuncia deberá informarse a los denunciante de que esta se ha registrado, de que se ha iniciado una evaluación y de que se enviará una respuesta en cuanto se disponga de ella. En caso de que la denuncia se transmita a las autoridades o los organismos nacionales, se facilitará al denunciante los datos de contacto de estos. En caso de que no se admita a trámite la denuncia, se informará a los denunciante de los motivos para ello y se les ofrecerán opciones adicionales para tratar el asunto. 16.9.2016 L 251/55 Diario Oficial de la Unión Europea ES Toda decisión deberá motivarse y notificarse por escrito; Véase el artículo 72.5 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁷⁹ Véase artículo 72.7 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁸⁰ SOLER GARCIA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 34, 2017, 1-44, p. 37.

vulneraciones de derechos en tanto no se esclarezcan estas medidas mediante una investigación imparcial y que no se dilate en el tiempo”¹⁸¹.

En cuarto lugar, el agente de derechos fundamentales deberá poner en conocimiento del director ejecutivo y del consejo de administración los resultados y el seguimiento que la Agencia y los EM den a las denuncias¹⁸². El Director Ejecutivo, si conociendo los resultados de seguimiento, observase vulneración alguna de los derechos fundamentales o de obligaciones de protección internacional graves o que sean persistentes, podrá suspender o poner fin a las actividades tendidas por la Agencia¹⁸³. Dicha decisión será consultada al Agente de Derechos Fundamentales e informada al Estado miembro implicado. Una crítica personal a esto es que el Director Ejecutivo, debería consultar también al Foro Consultivo acerca de la suspensión de una operación, por la simple razón de que éste último tiene la función de asesorar en materia de derechos fundamentales.

Ahora bien, la decisión de suspender una operación denota el compromiso de la Agencia con el cumplimiento de los derechos fundamentales ya que anteriormente en el Reglamento de FRONTEX, no era apropiado suspender o cancelar una operación. Este mecanismo de denuncia realmente es un procedimiento administrativo interno que conlleva medidas disciplinarias a los agentes que vulneran cualquier tipo de derecho fundamental, pero nada aclara acerca de resarcir a la víctima. Todo ello sin perjuicio de que dicha denuncia no constituye impedimento para poder acceder a las vías judiciales¹⁸⁴.

Lo cierto es que este nuevo mecanismo puede, desde un punto de vista funcional, ayudar a excluir las posibles vulneraciones de derechos fundamentales. Lo cierto es que la Agencia no admitirá otras denuncias si no son por vulneración de derechos fundamentales. Este nuevo mecanismo de quejas, aunque es un avance de la GEFC en el

¹⁸¹ BARBERO, I. y ILLAMOLA DAUSÀ, M., “La Insuficiencia de mecanismos de denuncia efectiva ante la vulneración de derechos fundamentales en los procedimientos de deportación de extranjeros”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Nº 57, 2018, 113-127, p.123.

¹⁸² De este modo, la Agencia incluirá en su informe anual información sobre el mecanismo de denuncia; Véase artículo 72.9 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁸³ Véase artículo 25.4 del Reglamento (UE) 2016/1624.

¹⁸⁴ Véase considerado 50 de la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2016/1624: El mecanismo de denuncia debe ser efectivo y garantizar un seguimiento adecuado de las reclamaciones. El mecanismo de denuncia debe entenderse sin perjuicio del acceso a vías de recurso administrativas y judiciales y no constituye un requisito para el empleo de dichas vías.

respeto de los derechos fundamentales y en el resarcimiento a la víctima, puede ser criticable por varias razones:

En primer lugar, porque el Reglamento nada concreta acerca de lo que se entiende por “violaciones concretas”, ni mucho menos hay una tasación de casos, hechos o actos susceptibles de denuncia. De este modo, el legislador permite a la Agencia desde un punto de vista subjetivo e interesado realizar una interpretación propia, perjudicando de esta manera a los afectados, por no saber qué es lo que entiende la Agencia por violaciones denunciabiles y cuáles no. De modo contrario, el Reglamento tampoco prevé una tasación de causas por las que se deba inadmitir una denuncia, permitiéndole a la Agencia de este modo, inadmitir denuncias sin sujetarse o motivarse en causas ya preestablecidas. Esto conllevaría a que la Agencia pudiese inadmitir de manera sencilla cualquier denuncia o queja interpuesta puesto que tendría la facilidad de motivar dicha inadmisión sin sujetarse en esas causas tasadas.

En segundo lugar, por la duración del procedimiento ya que, en ocasiones, las denuncias se suelen dilatar mucho en el tiempo recabando información acerca de la operación cometida en las fronteras, hasta el punto de que, muchas veces, el sujeto ya ha sido retornado a su país de origen.

En tercer lugar, por el propio desconocimiento de los interesados de poder interponer una denuncia cuando crean que sus derechos fundamentales han sido vulnerados. Debería de haber por parte de la Agencia, información y facilidades para que los sujetos interesados conociesen la existencia de dicho mecanismo.

Por último, por la poca transparencia de la Agencia y la poca información que otorga respecto de este mecanismo. Es realmente complicado conocer cuántas denuncias se han efectuado desde la implantación de este nuevo mecanismo, cuántas se han admitido o las razones de inadmisión.

7.3 La operatividad del mecanismo de denuncia en la actualidad

El Quinto Informe de la Comisión del 6 de septiembre de 2017 nada recoge acerca de las denuncias presentadas hasta la fecha, por ello y atendiendo al Cuarto Informe de

la Comisión de junio de 2017¹⁸⁵, hasta la fecha de 13 de junio de 2017 de las denuncias presentadas, solo se habían admitido a trámite dos.

A fecha de 27 de marzo de 2018, la Agencia solo ha recibido diecinueve quejas de violaciones de DDHH, de las cuales solo cinco de ellas han sido admitidas. Estas cinco denuncias admitidas estaban relacionadas con “derecho al asilo, la protección en casos de retirada, expulsión o extradición, remedio efectivo y juicio justo y un caso incluía menores” ha explicado, Inmaculada Arnáez, Agente de los Derechos fundamentales de la GEFC. Mientras que las quejas inadmitidas han sido por razón de la competencia ya que la GEFC se considera incompetente para pronunciarse acerca de condiciones de detención, medios y decisiones sobre asilo¹⁸⁶.

Lo cierto es que la Comisión Europea, en el Cuarto Informe de 13 de junio de 2017, insta a la Agencia a completar la infraestructura informática necesaria para que los formularios de denuncia sean más accesibles; poner en marcha una campaña informativa destinada a mejorar la difusión del mecanismo de denuncia; revisar y perfeccionar su estrategia en materia de derechos fundamentales, prestando especial atención a la protección de los niños y a otras categorías de personas vulnerables en todas las actividades de la Agencia¹⁸⁷.

En este sentido, la Agencia ha cumplido con la tarea de poner a disposición de los interesados un formulario de denuncia en los medios informáticos ya que es relativamente sencillo encontrar un formulario en internet. Lo que es dudosa, es la difusión de esta herramienta para la interposición de quejas.

Debido a la poca transparencia de la Agencia en esta temática, vulnerando el artículo 74 del Reglamento 2016/1624 relativo a la transparencia y las comunicaciones, no se han podido encontrar datos más recientes acerca del mecanismo de quejas. Resulta, cuanto menos, preocupante que la Agencia, en 2 años, solo haya admitido a trámite 5 denuncias.

¹⁸⁵ Cuarto informe de la Comisión al PE, al Consejo europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 13.

¹⁸⁶ EUROPA PRESS, “FRONTEX solo ha recibido 10 quejas de violaciones de DDHH, de las cuales ha admitido cinco”, 27 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-FRONTEX-solo-recibido-19-quejas-violaciones-ddhh-cuales-admitido-cinco-20180327181528.html>

¹⁸⁷ Cuarto informe de la Comisión al PE, al Consejo europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final, p. 13.

En este sentido, esto demuestra que este mecanismo necesita: una agilización en sus trámites; unas garantías mínimas para los perjudicados, la denuncia interpuesta debería producir un efecto suspensivo en relación a la expulsión; mayor difusión de la existencia de este mecanismo; además de una mayor transparencia y comunicación por parte de la Agencia. Sería interesante que existiese una plataforma o una página web, dentro de la de la de FRONTEX, en la que los interesados pudiesen conocer cuál es el estado de su trámite como ocurre actualmente con los trámites de extranjería.

8 CONCLUSIONES

La grave crisis migratoria a la que fue sometida la UE con la oleada de refugiados, además del terrorismo internacional que azotaba en varios países europeos, puso en entredicho la gestión de FRONTEX acerca de cómo debían gestionarse y controlarse las fronteras exteriores de la UE de manera integrada y eficaz. Eran necesarias medidas efectivas, por ello, la Comisión, lanzó una propuesta de reforma de FRONTEX en diciembre de 2015, que acabó desembocando en el Reglamento creacional de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. A dicho reglamento resulta necesario hacer unas consideraciones finales.

Lo cierto es que, se ha intentado dar un vuelco a las políticas europeas ineficaces a la hora de gestionar sus propias fronteras creando esta nueva GEFC. El propósito o la intención era la de fortalecer la gestión y control de las fronteras exteriores, para así, permitir una libre y segura circulación en el espacio Schengen. La intención es positiva porque refleja el compromiso de la UE de proteger y blindar sus fronteras, pero se ha podido llegar a la conclusión de que esta GEFC nace con una deficiencia considerable ya que las funciones delegadas a la nueva Agencia no implican, pese a que su nueva denominación parezca sugerir lo contrario, una completa integración del control y la vigilancia de fronteras a nivel europeo¹⁸⁸.

En primer lugar, se sigue dependiendo exclusivamente de los EM, es positivo que se crea un contingente de reacción rápida de la Agencia para desplegar operaciones en un breve periodo de tiempo, pero no tiene sentido que siga dependiendo de la última

¹⁸⁸ FERNANDEZ ROJO, D., “Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 41, 2017, p.1

voluntad de los EM de poner a disposición de la Agencia, guardias de fronteras o equipos técnicos. Sin medios personales y medios materiales, se complica la labor de la Agencia de cumplir sus objetivos. De nada sirve crear una tabla de contribuciones de guardias de fronteras que debe realizar cada EM si 2 años después, sigue habiendo un déficit en materia de personal. Además, cabe decir que, aunque hubiese suficiente personal, los objetivos de la Agencia no serían viables con la actual insuficiencia de equipos técnicos, también originada por el poco compromiso y solidaridad de los EM.

En segundo lugar, también es eficaz que se sigan realizando análisis de riesgos y evaluaciones de vulnerabilidad para conocer la capacidad y la disposición de los EM para hacer frente a los retos de las fronteras exteriores, pero tampoco tiene sentido que lo único que se analice por parte de la Agencia sea la capacidad y la preparación y no otros factores como, por ejemplo, el respeto a los derechos fundamentales. Sin unos EM comprometidos con los procesos de recogida de datos para poder llevar a cabo las evaluaciones de vulnerabilidad y, de esa manera, efectuarles recomendaciones, solo se conseguirá dilatar en el tiempo los objetivos de la Agencia. Lo cierto es que, la falta de solidaridad de los EM hizo fracasar a FRONTEX, se espera que no ocurra lo mismo con la GEFC,

En tercer lugar, cabe realzar la labor de la Agencia en materia de retorno. En los dos primeros años ha demostrado cumplir notablemente con las políticas de retorno de una manera eficaz. El propósito de retorno de las personas que no tienen derecho a estar en la UE suele dejar serias dudas acerca del trato humanitario y al respeto de los derechos humanos. Además, el Reglamento, tampoco clarifica nada acerca de la responsabilidad civil o penal de los agentes que intervienen en dichas operaciones de retorno.

En cuarto lugar, preocupa que, el Reglamento de la GEFC nazca en un momento de drama de migraciones y de terrorismo internacional en tierras europeas, y éste se centra únicamente en la seguridad y control de las fronteras exteriores y no haga mención siquiera a cuestiones humanitarias. Es más, preocupa que la Agencia declare la guerra a las ONG por rescatar personas en el mar, incluso acusarlas de colaborar con los traficantes. Lo que debería hacer la GEFC es apoyarse en las ONG para que conjuntamente puedan dar respuesta sensible, humana y solidaria al drama humanitario.

En quinto lugar, es provechoso que la GEFC llegue a alianzas y acuerdos con terceros países para hacer frente a cualquier amenaza en las fronteras exteriores. Lo

inadmisible, es que dichas cooperaciones se hagan por encima de todo, incluso por encima del respeto a la ley. No es apropiado que un organismo de la UE coopere con terceros estados que ni siquiera respeten el derecho europeo ni los derechos fundamentales.

En sexto y último lugar, el Reglamento carece de un verdadero sistema para proteger derechos fundamentales de los migrantes. Se ha avanzado positivamente con la creación de un mecanismo de denuncia, para que cualquier persona que crea que, en el marco de una operación, se ha vulnerado algún derecho fundamental, pueda interponer la correspondiente queja en la Agencia. Lo criticable en este sentido es la opacidad y la poca transparencia con la que el director ejecutivo resuelve las quejas. Además, sería justo que resolviera dichas quejas el Agente de derechos fundamentales que es experto en esta materia. Sin un control externo por parte de la UE a esas quejas, la Agencia seguiría inadmitiendo de una manera interesada todas las que considere oportunas.

Decía el Director Ejecutivo de la Agencia que le enorgullece decir que la Agencia estaba cumpliendo con el mandato y que Europa es tan segura como sus fronteras exteriores. Sorprende el optimismo del Director Ejecutivo cuando, lo cierto es que, esa seguridad de las fronteras se ha visto puesta en entredicho en varias ocasiones tanto por el drama migratorio como por el terrorismo. Además, dicho optimismo sorprende aún más cuando la Agencia sigue presentando limitaciones importantes para cumplir con el objetivo propuesto por Europa.

En conclusión, lo cierto es que el nuevo reglamento de la GEFC ha demostrado ser un reglamento creado, a corto plazo y muy desesperadamente, para dar respuesta a la grave crisis migratoria de los años 2015 y 2016. Hasta que no se consiga adoptar un reglamento estable que prevea soluciones a largo plazo, se seguirán derogando y adoptando nuevos reglamentos.

9 BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS

9.1 Doctrina

- ACOSTA PENCO, M.T., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas, ¿un nuevo FRONTEX?” *Revista de Estudios Europeos*, Nº 71, 2018, 86-101, p. 99.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es)*, Documento de Opinión Nº 108, 2016, 1-17, p. 2.
- ARNAEZ, I., “Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex”, en BLASI CASAGRAN, C., y ILLAMOLA DAUSA, M. (Coords.), *El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, contrapeso necesario a su autonomía*, Marcil Pons, Madrid, 2016, 125-134, p. 130.
- AVILÉS CABRERA, L.G., “FRONTEX: La formación de los guardias de frontera europeos”, *Boletín IUI SI (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior)*, 2009, 1-26, p. 1.
- BARBERO, I. y ILLAMOLA DAUSÀ, M., “La Insuficiencia de mecanismos de denuncia efectiva ante la vulneración de derechos fundamentales en los procedimientos de deportación de extranjeros”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Nº 57, 2018, 113-127, p.123.
- CABEDO MALLOL, V. (coord.), “*Los menores extranjeros no acompañados*”, Tirant monografías, Valencia, 2012.
- CARRERA, S., y DEN HERTOOG, L., “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, *Center of European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe*, Nº 88, 2016, 1-19, p. 4
- COCCHINI, A., “Tráfico ilícito de migrantes y Operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger Libia?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 35, 2018, 1-26, p. 8.
- DEL VALLE GALVEZ, A., “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 55, 2016, 759-777, p.777.
- FERNANDEZ ROJO, D. “Hotspot approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en C. Blasi and M. Illamola, ed., *EL CONTROL DE LAS*

AGENCIAS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA p.118 y 119.

- FERNANDEZ ROJO, D., “Reglamento 2016/1624: de FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 41, 2017, p. 1.
- FERRER LLORET, J, “La Unión Europea ante la crisis siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 33, 2014, 1-60, p. 2
- GARCÍA SACRISTÁN, V. M, “Importancia de la gestión de las fronteras para la paz y seguridad, contribución de la guardia civil” *UNED*, 2015, 1-254, p. 141.
- GUILD. E., “Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies’”, *Brussels : Study for the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, 2011, 1-132.
- INÉS OSPINA, G., “Los desafíos de las migraciones para una estrategia global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, Nº 42, 2016, 99-158, p. 123.
- JANER TORRENS, J. D., “El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 61, 2018, 899-932.
- MARIN, L., “Policing the EU’s External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border’”, *Journal of Contemporary European Research*, Nº 7, 2014, 468-487.
- MUÑOZ AUNION, A y LEON SILVA, G. A., “La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad VS Derechos Humanos”, *Revista de Estudios Europeos*, Nº 71, 2018, 102-122, p. 119.
- ORTEGA MORENO, I., “Hacia la Cohesión territorial de Europa: Perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo”. *Revista de Estudios Europeos*, Nº 71, 2018, 381-395, p. 381.
- PEREZ GONZALEZ, C., “De FRONTEX a la Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales”, en BLASI CASAGRAN, C., y ILLAMOLA DAUSA, M. (Coords.), *El control de las agencias del Espacio de*

Libertad, Seguridad y Justicia, contrapeso necesario a su autonomía, Marcil Pons, Madrid, 2016, 191-208, p. 99.

- PI LLORENS, M., “El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 56, 2017, 77-117, p. 90.
- SANCHEZ MONTIJANO, E. y ZARAGOZA-CRISTIANI, J., “ONGs y voluntarios en la gestión de los refugiados: ¿Indispensables o parte del problema?”, *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, Nº 479, 2017, 1-2, p.1.
- SANTOS VARA, J. “La transformación de FRONTEX en la Agencia Europea de la guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras?” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 59, 2018, 143-186, p. 181.
- SANTOS VARA, J., “The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls”, *European Foreign Affairs Review*, Nº 20, 2015, 118-136.
- SOLER GARCIA, C., “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 34, 2017, 1-44, p. 9.
- URBANEJA CILLAN, J., “Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria”, *Pliegos de Yuste*, Nº 17, 2016, 139-152, p. 143.

9.2 Normativa

- Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE, COM (2015) 671 final, de 15 de diciembre de 2015.
- Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018.

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Instrumento de ratificación del 30 de noviembre de 1990. (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990).
- Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen.
- Decisión de Ejecución del Consejo 8791/18 por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación 2017 relativa a la aplicación por parte de Portugal del acervo de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados Miembro para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DOUE L 348/98*, de 24 de diciembre de 2008).
- Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembro de la Unión Europea.
- REGLAMENTO (UE) 2016/1624 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (*DOUE L 251/11*, de 16 de septiembre de 2016).
- Reglamento (UE) 2016/1625 del PE y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (*DOUE L 251/77*, de 16 de septiembre de 2016).
- Reglamento (UE) 2016/1626 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 que modifica el Reglamento (CE) nº 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (*DOUE L 251/80*, de 16 de septiembre de 2016).

- Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen.
- Reglamento 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los EM de la Unión Europea (DO L 349, 25 de noviembre de 2005).
- Resolución 2014/2215(INI) del Parlamento Europeo sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre FRONTEX del 2 de diciembre de 2015.

9.3 Fuentes documentales.

9.3.1 Comisión Europea y Consejo Europeo

- Comisión Europea - Comunicado de prensa, “Agenda Europea de Migración: la Comisión presenta nuevas medidas para una política de la UE eficaz y creíble en materia de retorno”, 2 de marzo de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_es.htm
- Comisión Europea – Comunicado de prensa, “Estado de la Unión 2018: la comisión propone los últimos elementos necesarios para alanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras”, 12 de septiembre de 2018. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm
- Comisión Europea “A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders” 15 de diciembre de 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm
- Comisión Europea, “Agencia Europea de Fronteras y Costas: Contribución de la Comisión a la Agenda de los Dirigentes” enero 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_the_european_border_and_coast_guard_agency_es.pdf?fbclid=IwAR1C4ztA-CTw0qUoLxb9wL9pAUcEpDYSFhM73VYniHJvhAAiveDeBQyXCq4

- Comisión Europea, “La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa”, 15 de diciembre de 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_es.htm
- Comisión Europea, “La UE y la crisis migratoria”, julio de 2017. Disponible en <https://www.publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/>
- Comisión Europea, “Presidente Jean-Claude Juncker discurso sobre el Estado de la Unión 2017”, 13 de septiembre de 2017. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm
- Comisión Europea, “Una política europea de retorno más firme y eficaz”, 12 septiembre 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf
- Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea- Un plan de Acción Renovado. COM (2017) 200 final del 2 de febrero de 2017. Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-200-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
- Comisión Europea, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, una Agenda Europea de Migración (COM (2015) 240 final. De 13 de mayo de 2015.
- Comisión Europea. Representación en España “Migraciones: logros y desafíos” 14 de marzo de 2018. Disponible en https://ec.europa.eu/spain/news/180314_migration-review_es .
- Consejo de la UE, “Guardia Europea de Fronteras y Costas: aprobación final”, 14 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/>
- Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 325 final.
- Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guarda Europea de Fronteras y Costas, COM (2017) 467, páginas 5-7.
- Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) -Conclusiones, Doc. 10170/15 EUCO 22/15, de 26 de junio de 2015, pár. 5.e).

9.3.2 FRONTEX

- Foro Consultivo de FRONTEX, Annual Report, 2014, p. 38
- FRONTEX: Agencia Europea de Fronteras y Costas – Comunicado de prensa, “FRONTEX abre primera célula de análisis de riesgo en Níger” 27 de noviembre de 2018, disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/FRONTEX-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi>
- FRONTEX: Agencia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “Europol y FRONTEX fortalecen la cooperación para enfrentar el crimen transfronterizo” 5 de octubre de 2018. Disponible en https://FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/europol-and-FRONTEX-strengthen-cooperation-to-tackle-cross-border-crime-kamkNJ?fbclid=IwAR0ekJ-hbRvfkS2QGXMJCUBIgrBF7Rzq93MeL6ZFEfckGi8btNaaxnxA_8
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas - Comunicado de prensa, “FRONTEX comienza a probar aviones no tripulados para vigilancia fronteriza” 27 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.FRONTEX.europa.eu/media-centre/news-release/FRONTEX-begins-testing-unmanned-aircraft-for-border-surveillance-zSQ26A>
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas - Comunicado de prensa, “Frontex selecciona 9 organizaciones de la sociedad civil para el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales”, 10 de septiembre de 2017. Disponible en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-selects-9-civil-society-organisations-for-consultative-forum-on-fundamental-rights-Zggq5W?fbclid=IwAR10STJh13JTWCv88nzNvTzN94jdqU-KqJX7BXtA7dIra83SfUsg5q7inX8>
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas - Comunicado de prensa, “Foro consultivo Frontex sobre derechos fundamentales: convocatoria pública de solicitudes para organizaciones de la sociedad civil”, 31 de julio de 2017. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-public-call-for-applications-for-civil-society-organisations-w9ajw3?fbclid=IwAR33CP17bgYRrWmi_pskZd4E2IHhLCvEnE-ZNFBA5IGE1Hto6hoVf1I619w

- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Acuerdos de trabajo. Disponible en <https://FRONTEX.europa.eu/about-FRONTEX/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>
- FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency , “Informe anual de actividades de 2017” . 29 de mayo de 2018. Reg. N° 9790. Disponible en https://FRONTEX.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf
- FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “FRONTEX envía al primer oficial de enlace al Estado miembro de la UE” 31 de agosto de 2018. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-sends-first-liaison-officer-to-eu-member-state-E2117y?fbclid=IwAR3K1wZlmqM3y7KbzNMQkmFYrlH_Fc4ILz4PJ8e77JvZpUZJo6JvEfrm9EM
- FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas- Comunicado de prensa, “FRONTEX cumple dos años como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas “, 6 de octubre de 2018. Disponible en https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-marks-two-years-as-the-european-border-and-coast-guard-agency-ECWley?fbclid=IwAR3c1Qun7zEh2ESMlzXVDg3t4oIALvITIGEn_XbyQ2VJKwCK3Bek2N0UE0M
- FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas, función de FRONTEX en las operaciones de búsqueda y salvamento. Disponible en <https://frontex.europa.eu/language/es/>
- FRONTEX: Guardia Europea de Fronteras y Costas, principales responsabilidades. Disponible en <https://frontex.europa.eu/language/es/>
- Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH MHZ sobre FRONTEX, Resumen de 12 de noviembre de 2013. Disponible en <https://www.ombudsman.europa.eu/es/special-report/es/52465?fbclid=IwAR1X2iClujMWMe4oVavz4UCT6QA0Cprwm-MlZUktuRaOCthiCuWsj1VDRkU>

9.3.3 ONGs

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Flujos migratorios-Europa”, disponible en: <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

9.3.4 Prensa

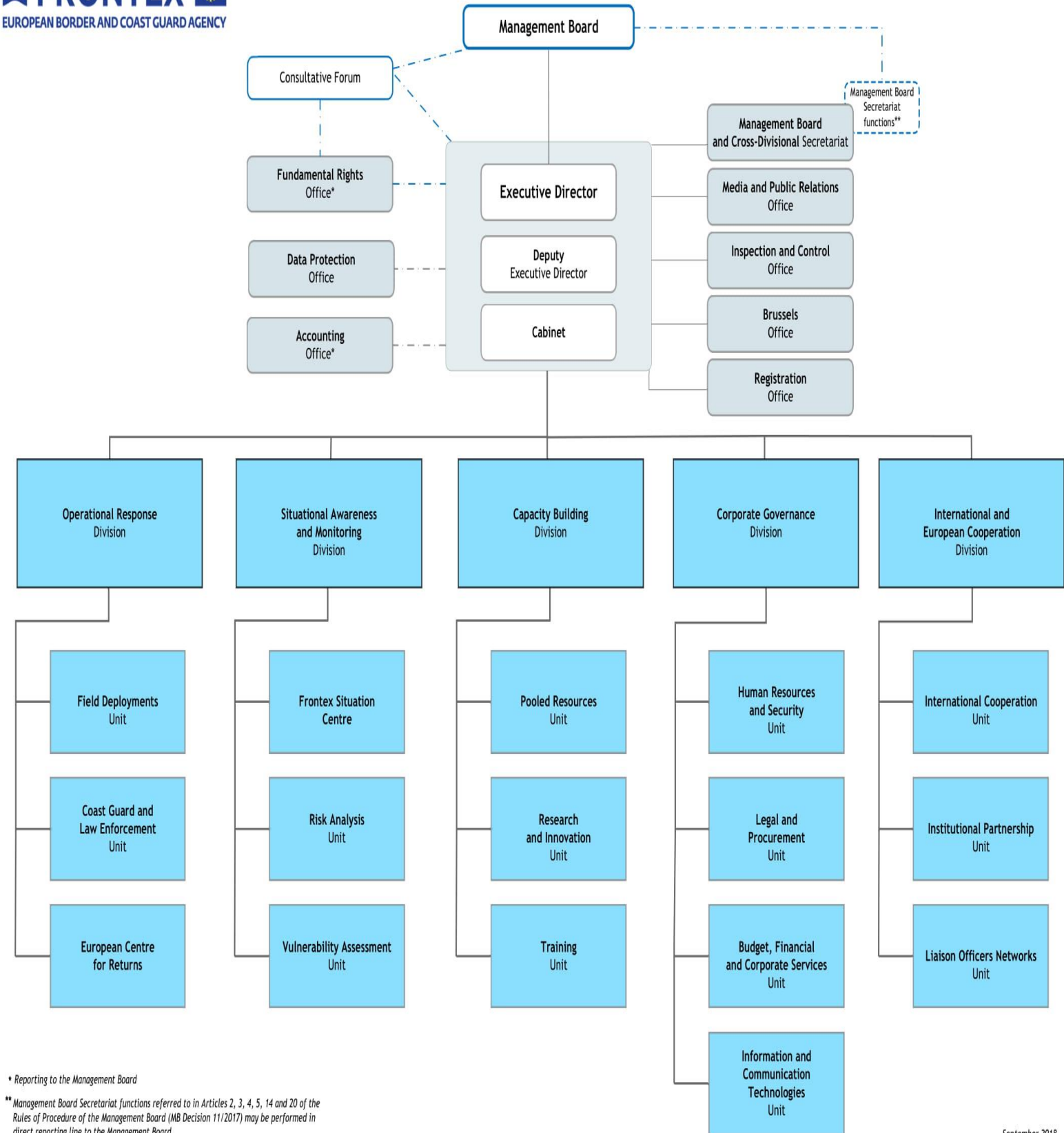
- BBC, “Migrant crisis: EU to launch new border force plan”, 15 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-35093827>.
- DIARIO LIBRE, “La migración masiva hacia Europa es imparable”, 12 de enero de 2016. Disponible en <https://www.diariolibre.com/economia/financiamiento/la-migracion-masiva-hacia-europa-es-imparable-AD2410200>
- DW, “La UE analiza prolongar controles internos en Schengen”, 25 de enero de 2016. Disponible en <https://m.dw.com/es/ue-analiza-prolongar-controles-internos-en-Schengen/a-19004010>
- EL DIARIO, “El francés Fabrice Leggeri dirigirá Frontex en los próximos cinco años”, 27 de noviembre de 2014. Disponible en https://www.eldiario.es/Fabrice-Leggeri-dirigira-Frontexproximos_0_328968097.html
- EL DIARIO, “Un órgano que controla a FRONTEX alerta de los riesgos para los derechos fundamentales de su alianza con Libia para frenar la inmigración”, 10 de mayo de 2018. Disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/consultivo-FRONTEX-UE-Libia-inmigracion_0_769923835.html
- EL PAÍS, “FRONTEX recurre a empresas privadas para cubrir la falta de apoyo técnico”, 3 de agosto de 2015. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/08/03/actualidad/1438621104_312752.html
- EL SALTO, “África, el ascenso del imperialismo de las fronteras”, 21 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.elsaltodiario.com/afrika/el-ascenso-del-imperialismo-de-las-fronteras>.
- EUROPA PRESS, “FRONTEX solo ha recibido 10 quejas de violaciones de DDHH, de las cuales ha admitido cinco”, 27 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-FRONTEX-solo-recibido-19-quejas-violaciones-ddhh-cuales-admitido-cinco-20180327181528.html>

- FARO DE VIGO, “Bruselas aumentará el presupuesto para la Agencia Europea de la Pesca el próximo año”, 10 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.farodevigo.es/mar/2018/10/10/bruselas-aumentara-presupuesto-agencia-europea/1976801.html>
- FARO DE VIGO, “La Agencia Europea de Pesca cooperará con la división de control de fronteras exteriores de la UE”, 18 de enero de 2016. Disponible en <https://www.farodevigo.es/mar/2016/01/18/agencia-europea-pesca-cooperara-division/1387418.html>
- LA VANGUARDIA, “FRONTEX pide barcos y aviones por el aumento de llegada de inmigrantes a España”, 19 de enero de 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20180119/44120320416/FRONTEX-pide-barcos-y-aviones-por-el-aumento-de-llegada-de-migrantes-a-espana.html>
- NUEVA TRIBUNA, “HRW acusa a FRONTEX de exponer a los inmigrantes a tratamientos inhumanos en centros de detención griegos”, 21 de septiembre de 2011. Disponible en <https://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/hrw-acusa-a-la-FRONTEX-de-exponer-a-los-inmigrantes-a-tratamientos-inhumanos/20110921173646062090.html>
- S&D, “FRONTEX debe actuar para garantizar que se escuchen las quejas sobre los derechos fundamentales de los refugiados”, 2 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/newsroom/FRONTEX-debe-actuar-para-garantizar-que-se-escuchan-las-quejas-sobre-los-derechos?fbclid=IwAR0sXVakSRepI7iaro0bh-ZxTSCiwlzVyVuRwvenHXOIcoWRc-zRQSJajLU>

10. ANEXOS

ANEXO 1

Frontex Organisational Structure



FUENTE: FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Organización. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>

ANEXO 2

Bélgica	30
Bulgaria	40
República Checa	20
Dinamarca	29
Alemania	225
Estonia	18
Grecia	50
España	111
Francia	170
Croacia	65
Italia	125
Chipre	8
Letonia	30
Lituania	39
Luxemburgo	8
Hungría	65
Malta	6
Países Bajos	50
Austria	34
Polonia	100
Portugal	47
Rumanía	75
Eslovenia	35
Eslovaquia	35
Finlandia	30
Suecia	17
Suiza	16
Islandia	2
Liechtenstein	(*)
Noruega	20
Total	1 500

(*)

Liechtenstein
contribuirá con un
apoyo financiero
proporcional.

FUENTE: Anexo 1 del Reglamento 2016/1624 de la GEFC.